

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Právnická fakulta

Ondřej Ferdus

Analýza efektivnosti legislativní činnosti horní komory Parlamentu
České republiky

Diplomová práce

OLOMOUC 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Analýza efektivnosti legislativní činnosti horní komory Parlamentu České republiky* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Brně dne 25. června 2013

Obsah

Úvod	5
1. Teoretické zakotvení: teorie bikameralismu a druhé komory	9
1. 1 Bikameralismus a druhé komory	10
1. 2 Funkce druhých komor	11
1. 3 Bikameralismus v unitárních státech	13
1. 4 Bikameralismus v českých zemích	15
1. 4. 1 Ústava z roku 1920 a zakotvení bikameralismu v ústavním pořádku	15
1. 4. 2 Zakotvení bikameralismu v České republice	17
1. 5 Senát České republiky v legislativním procesu	18
1. 6 Shrnutí	26
2 Metodologie výzkumu	28
2. 1 První a druhá varianta – efektivnost za období	29
2. 2 Třetí a čtvrtá varianta – poměrná efektivita a vážená poměrná efektivita	31
3 Analyticko-empirická studie: případová studie Senátu ČR	36
3. 1 Období stejných většin 2006–2008	37
3. 1. 1 První a druhá varianta	41
3. 1. 2 Třetí varianta	43
3. 1. 3 Čtvrtá varianta	43
3. 1. 4 Zhodnocení	45
3. 2 Období rozdílných většin 2010–2012	45
3. 2. 1 První a druhá varianta	47
3. 2. 2 Třetí varianta	48
3. 2. 3 Čtvrtá varianta	49
3. 2. 4 Zhodnocení	50
3. 3 Analýza dalších období	50
3. 3. 1 Období 2000–2002	51
3. 3. 2 Období 2002–2004	53
3. 3. 3 Období 2004–2006	56
3. 3. 4 Období 2008–2010	58
3. 4 Srovnání všech období a zhodnocení výsledků	61
3. 4. 1 Průměrné hodnoty a směrodatné odchylky pro všechna vybraná období	62

3. 4. 2 Zhodnocení výsledků práce	67
Závěr	69
PRAMENY A LITERATURA.....	72
Abstrakt	77
Abstract.....	78

Úvod

Tématem této diplomové práce je analýza efektivnosti legislativní činnosti horní komory Parlamentu České republiky. Funkce horních komor v ústavních systémech zemí, kde se nacházejí, bývají velmi často nejasné a druhé komory se tak stávají předmětem kritiky. Dvoukomorové parlamenty ve federativně uspořádaných státech jsou považovány za jednu z podmínek fungování takovéhoto systému, protože horní komory zde plní roli obhájce zájmů určitých územních celků či skupin obyvatel. V unitárních státech bývají často druhé komory považovány za zbytečné. Český Senát není výjimkou, a to ani po 17 letech existence dvoukomorového parlamentu v České republice (ČR) a předchozích historických zkušenostech s bikameralismem na našem území.

Téma práce bylo vybráno ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že otázce druhých komor, zejména v unitárních státech, není věnována dostatečná pozornost a analýzy fungování těchto komor parlamentů jsou často zastaralé či neexistují vůbec. Druhým důvodem je autorův zájem o druhé komory, zejména pak o český Senát, jehož analýze se věnoval již ve své bakalářské práci. Na základě výsledků bakalářské práce lze v komparaci s jinými druhými komorami považovat český Senát za velmi slabý. Toto zjištění však k objektivnímu vyhodnocení prospěšnosti dvoukomorového parlamentu v ČR nestačí, a proto jsem se i v diplomové práci rozhodl zabývat se analýzou Senátu.

Senátu je přisuzována role revizní komory, což znamená, že by měl kontrolovat kvalitu přijímané legislativy. I přesto, že jsou v ČR aplikovány odlišné volební mechanismy pro obě komory Parlamentu, nelze tvrdit, že by Senát zastával také územně-reprezentační či jinou funkci. Z tohoto důvodu si práce klade za cíl analyzovat efektivitu Senátu v legislativním procesu, který v rámci Ústavou daných pravomocí reprezentuje hlavní náplň práce Senátu.

V bakalářské práci byla zkoumána role a síla Senátu ČR v komparaci s déle fungujícími horními komorami. Cílem diplomové práce je zaměřit se výhradně na český Senát a analyzovat jeho roli v legislativním procesu, tak abychom dokázali potvrdit či vyvrátit hypotézu práce, která říká, že: *Efektivita Senátu v legislativním procesu je ovlivněna složením obou komor Parlamentu*. Předpokladem práce je, že při vzniku stejných většin v obou parlamentních komorách se druhá komora stává neefektivní a tedy zbytečnou. Dalším cílem práce je zodpovědět stanovené výzkumné otázky, které znějí: *Jaká je efektivita Senátu v legislativním procesu? a Lze Senát považovat za efektivní a nezbytný?* K zodpovězení

výzkumných otázek a potvrzení či vyvrácení hypotézy nám poslouží několik variant měření efektivity, které byly pro tuto práci vybrány. Jedná se o specifický model vypracovaný pro tuto diplomovou práci. K tomuto kroku jsem přistoupil, protože měření efektivity politických institucí není běžným předmětem výzkumů. Vzhledem k tomu, že varianty měření jsou čtyři, je představení vybrané metodologie věnována celá druhá část této práce.

Práce je rozdělena do tří kapitol, které jsou následně členěny na menší podkapitoly. První kapitola práce se věnuje teoretickému ukotvení tématu. V této kapitole je nejdříve představena teorie bikameralismu a historie druhých komor, a poté se zde zaměřuji na různé funkce druhých komor zejména pak v unitárních státech. Čtvrtá podkapitola teoretické části se věnuje historickému vývoji bikameralismu v Československé republice a následně v České republice. V závěru kapitoly je představen legislativní proces v České republice se zaměřením na roli Senátu v tomto procesu. Druhá kapitola práce se věnuje již zmiňované metodologii výzkumu a je rozdělena do dvou podkapitol, z nichž každá představuje dvě varianty měření efektivity. Třetí a poslední kapitola práce je zaměřena na samotnou analýzu efektivnosti Senátu v jeho legislativní činnosti. Pro analýzu byla vybrána funkční období stejných a rozdílných většin v obou parlamentních komorách, která pokrývají činnost Senátu od roku 2000 do roku 2012. Kapitola je rozdělena do čtyř podkapitol věnujících se analýze vybraných období a srovnání a zhodnocení výsledků analýzy. Práce je tak časově řazena mezi roky 2000 až 2012, respektive mezi třetí až osmé funkční období Senátu.

Toto téma, tedy analýza efektivnosti činnosti horních komor v legislativním procesu, nebylo doposud zpracováno. Existují studie věnující se druhým komorám, tyto se však nezaobírají měřením efektivnosti druhých komor, ale spíše teoretickým ukotvením bikameralismu či interakcí probíhající mezi prvními a druhými komorami, případně možnými řešeními konfliktů mezi komorami. Jedná se tak o první práci analyzující efektivnost Senátu v legislativním procesu. Senát každoročně vydává, resp. vydával, výroční zprávy o fungování a činnosti Senátu za uplynulý rok, avšak tyto zprávy jsou konceptuálně odlišné téměř každý rok, a analýza činnosti Senátu zde probíhá formou výčtu přijatých a odmítnutých zákonů či množstvím podaných pozměňovacích návrhů a jejich úspěšností.

V teoretické kapitole této diplomové práce je využita řada literatury a zdrojů, a to jak z domácích, tak ze zahraniční produkce. V rámci zahraničních publikací byla pro první kapitolu stěžejní práce George Tsebelise a Jeannette Money *Bicameralism* z roku 1997, která podrobně zachycuje historii bikameralismu a vývoj rolí druhých komor v čase. Kniha se dále zabývá analýzou modelů vyjednávání mezi komorami a uvnitř komor parlamentů. I přestože se jedná o starší zdroj, považuji zpracování částí důležitých pro tuto práci za jedno z nejkvalitnějších.

Dalším důležitým zdrojem byl článek Meg Russell *What are Second Chambres for?*, který vyšel v periodiku *Parliamentary Affairs* v roce 2001. Autorka analyzuje vybrané funkce či role druhých komor, avšak článek působí lehce zaujatě ve prospěch druhých komor. Je zdůrazňován zejména možný přínos druhých komor a možným problémům, které se s dvoukomorovými parlamenty mohou vázat je věnován pouze závěr článku. Pozitivem článku však je, že se autorka zabývá nejen vztahy mezi komorami parlamentů, ale také vztahem druhé komory a exekutivy.

Pro studium dvoukomorových systémů je téměř nezbytností vycházet také z prací Arendta Lijpharta *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* a *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. A. Lijphart v těchto knihách z let 1984 a 1999 představil doposud nejvlivnější typologii horních komor a rozlišil zde také typy bikameralismů. I přesto, že jsou knihy staršího data a je tedy třeba ověřovat platnost některých informací, patří mezi základní literaturu při analýze druhých komor či dvoukomorových parlamentů.

Českých zdrojů věnujícím se dvoukomorovým parlamentům či druhým komorám je velmi málo. Za jediný komplexnější zdroj lze považovat publikaci Jana Kysely *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů* z roku 2004. Po zkušenostech nasbíraných v průběhu psaní bakalářské práce, kdy jsem v této publikaci narazil na řadu nepřesností, jsem se snažil z této knihy příliš nečerpat, případně informace zde získané ověřovat. Jan Kysela je mj. tajemníkem stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, což vytváří dojem zaujatosti vůči tématu, avšak toto nelze objektivně posoudit. Jediným indikátorem tohoto tvrzení je dle mého názoru nedostatečně kritický postoj vůči horní komoře Parlamentu ČR.

Druhým českým zdrojem, který stojí za zmínku, je dílo autorské trojice Aleše Gerlocha, Jiřího Hřebejka a Vladimíra Zoubka *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*, z něhož jsem čerpal hlavně při studiu historie dvoukomorových parlamentů na území ČR a poté v kapitole věnující se legislativnímu procesu v ČR.

Nejdůležitějšími zdroji v oblasti historie bikameralismu a legislativního procesu v České republice však byly *Ústavní listina Československé republiky* z roku 1920 a *Ústava České republiky* z roku 1992, doplněné relevantními zákony. Tyto dva primární zdroje jsou pro první kapitolu stěžejní.

V práci jsem také čerpal ze své bakalářské práce a jejích výsledků. Jedná se o komparativní analýzu s názvem *Role a síla druhých komor parlamentů ve vybraných unitárních státech Evropy* dostupnou v knihovně Univerzity Palackého v Olomouci či

v Informačním systému Univerzity Palackého. Výsledky práce posloužily při stručném srovnání postavení Senátu ČR v legislativním procesu s horními komorami v dalších unitárních státech Evropy. Na informace získané z bakalářské práce je v textu odkazováno.

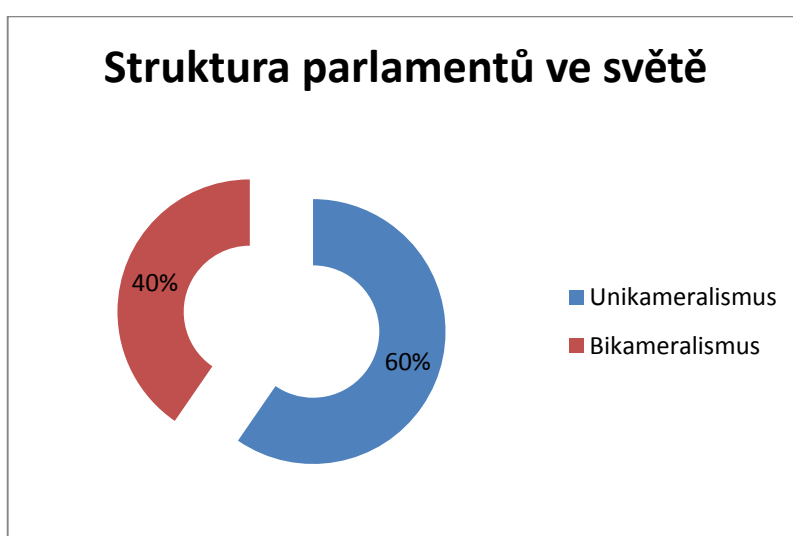
Třetí kapitola je věnována měření efektivnosti Senátu, a proto analytická část práce vychází zejména z dat nasbíraných na webových stránkách Senátu (www.senat.cz), Poslanecké sněmovny (www.psp.cz) a webové stránce Českého statistického úřadu (www.volby.cz).

Na tomto místě bych rád poděkoval především doc. PhDr. Vlastimilu Fialovi, CSc. a RNDr. Janu Ryglovi za cenné rady, komentáře a veškerou pomoc, kterou mi v průběhu psaní práce poskytovali. Poděkování patří také rodičům za podporu v průběhu celého studia.

1. Teoretické zakotvení: teorie bikameralismu a druhé komory

Za bikamerální legislativy jsou označovány takové legislativy, které jsou rozděleny do dvou komor. V současné době lze ve světě nalézt 78 dvoukomorových parlamentů a 115 parlamentů jednokomorových neboli unikamerálních.¹ Dvoukomorové parlamenty bývají nejčastěji spojovány s federativním uspořádáním země, a proto je většina výzkumů týkající se druhých komor zaměřována zejména na druhé komory ve federacích.

Graf č. 1: Struktura parlamentů ve světě



Zdroj: Autor podle <http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>

Cílem této kapitoly je představení teorie bikameralismu, historie druhých komor a zejména pak jejich funkci v ústavních systémech, a to se zaměřením na unitární státy. Čtvrtá podkapitola se věnuje historickému vývoji bikameralismu v Československé republice a následně v České republice. V závěru kapitoly je představen legislativní proces v České republice se zaměřením na roli Senátu ČR v tomto procesu a komparace s některými dalšími druhými komorami nacházejícími se v unitárních státech západní Evropy. Některé informace použité v této kapitole vycházejí z autorovi bakalářské práce a je na ně takto odkazováno.

¹ *Parliaments at a glance: Structure* [online]. ipu.org, 2013 [cit. 26. dubna 2013]. Dostupné na <<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>>.

1. 1 Bikameralismus a druhé komory

V literatuře se ve vztahu k uspořádání parlamentů neseťkáváme jen s pojmy unikameralismus či bikameralismus, avšak také s pojmy modifikovaný unikameralismus a polykameralismus. Polykameralismus již zcela vymizel a termín modifikovaný unikameralismus je uznáván jen některými odborníky. Jan Kysela², Jana Reschová³ či Jindřiška Syllová⁴ ve svých publikacích tento termín používají, naproti tomu např. Arendt Lijphart⁵ užívá označení jeden a půl komorový parlament. Jedná se o parlamenty, které jsou ve volbách voleny jako jedna komora a poté se rozdělí na komory dvě.⁶

Podíváme-li se na historii dvoukomorových parlamentů, zjistíme, že s jistými prvky bikameralismu či spíše pre-bikameralismu, jak o něm hovoří George Tsebelis a Jeannette Money, se můžeme setkat již ve starověkém Řecku či Římě. V těchto zemích často fungovaly jakési rady, jejichž poradní pravomoci či funkce se často překrývaly, a fungovaly tak jako předchůdce moderních institucí tvořících základy bikameralismu.⁷

Horní komory parlamentů bývají označovány různě. V obecném názvosloví se nejčastěji setkáme s termíny: druhá komora, horní komora či senát. V této práci budu používat všechny tři označení, a to ze stylistických důvodů. Konkrétní pojmenování jednotlivých horních komor se liší dle dané země: např. *Rada národů*, *Federální rada*, *Rada republik*, *Sněmovna lordů*, *Rada států*, *etc.* Avšak nejstarším a zároveň stále nejvíce využívaným pojmenováním druhých komor je *Senát*.⁸ Toto označení vzniklo v Římě, kde králové jmenovali radu starších, která fungovala jako jejich poradní orgán a nesla právě označení senát.⁹ Označení bylo později převzato a dnes ve světě nalezneme 50 Senátů. Vůbec prvním dvoukomorovým parlamentem v dnešním slova smyslu byla Sněmovna lordů v Anglii, která je zároveň nejdéle fungující horní komorou.¹⁰ První federativní horní komorou se stal v roce 1787 Senát Spojených států amerických. Tato horní komora začala plnit úkoly také ve

² KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s. r. o., 2004, s. 131.

³ RESCHOVÁ, Jana. Druhé komory v evropských parlamentech. *Politologická revue*, 1997, roč. 4, č. 1, s. 29.

⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 36.

⁵ LIJPHART, Arendt. *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, s. 213.

⁶ Příkladem je Norský parlament, který se po volbách dělí na dvě komory: Lagting a Odelsting.

⁷ TSEBELIS, George, MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 17.

⁸ *Parliaments at a glance: Structure* [online]. ipu.org, 2013 [cit. 26. dubna 2013]. Dostupné na <<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>>.

⁹ TSEBELIS, MONEY: *Bicameralism*, s. 18.

¹⁰ Tamtéž, s. 21.

vertikální dělbě moci, protože reprezentací států federace jim umožnila podílet se na centrální moci.¹¹

1. 2 Funkce druhých komor

Nesporným faktem je, že v průběhu let existence dvoukomorových parlamentů vzniklo několik funkcí, které by druhá komora měla plnit. Nad otázkou funkcí druhých komor však nepanuje mezi autory konsensus. Petr Kolář, Štěpán Pecháček a Jindřiška Syllová ve své publikaci *Parlament České republiky 1993-2001* přisuzují druhým komorám následující funkce¹²: ústavodárnou funkci; revizi přijímaných zákonů; iniciaci nekontroverzního zákonodárství; iniciování veřejné diskuze; možnost sloužit jako instituce senzitivní k regionální problematice. Jan Kysela řadí druhé komory do systému "*brzd a protivah*", protože přispívají k efektivnímu výkonu moci či ochraně menšin.¹³ Meg Russell hovoří o funkci tzv. *hráče veta*, což znamená, že pokud je to nutné, může druhá komora vetovat projednávanou legislativu a zajistit tak větší konsensus. Jinými slovy se jedná opět o funkci brzd a protivah.¹⁴ Russell zároveň dodává, že tato funkce může potencionálně vést ke zvýšení efektivity parlamentního systému, avšak na úkor rychlosti projednávání zákonů.¹⁵ George Tsebelis a Jeannette Money stejně jako například Alexander Hamilton, John Jay, James Madison či James Buchanan a Gordon Tullock rozeznávají další dvě funkce druhých komor, kterými je zabránění tyranie menšiny¹⁶ a dále snížení potenciálu pro tyranii individua.¹⁷ Meg Russell vidí smysl druhých komor také v tom, že mohou reprezentovat jiné zájmy, než ty, které již existují v dolní komoře.¹⁸ Buchanan a Tullock argumentují, že v případě, že komory nereprezentují hodně odlišné zájmy či skupiny, existuje jen velmi malé ospravedlnění pro existenci druhé komory.¹⁹ Samuel C. Patterson a Anthony Mughan spatřují roli druhé komory v reprezentaci a v poskytování druhého názoru.²⁰

¹¹ SYLLOVÁ a kol: *Parlament České republiky...*, s. 38.

¹² KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky 1993 – 2001*. Praha: Linde Praha a. s., 2002, s. 102.

¹³ KYSELA, Jan. *Bikameralismus*. In KYSELA, Jan (ed). *Senát v České republice - proč a jaký?*. Praha: Kancelář Senátu, 1999, s. 65.

¹⁴ RUSSELL, Meg: *What are Second Chambers for?*. *Parliamentary Affairs*, 2001, roč. 54, č. 3, s. 450.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tyranii menšiny je myšlena tyranie jedné komory parlamentu, tedy určité skupiny lidí.

¹⁷ TSEBELIS, MONEY: *Bicameralism*, s. 36.

¹⁸ RUSSELL: *What are Second...*, s. 443.

¹⁹ BUCHANAN, James M., TULLOCK, Gordon: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 1999, s. 236.

²⁰ PATTERSON, Samuel C., MUGHAN, Anthony. *Senates and the Theory of Bicameralism*. In PATTERSON, Samuel C., MUGHAN, Anthony (eds). *Senates: Bicameralism in the contemporary world*. Columbus: Ohio State University Press, s. 10-12.

Reprezentace je jednou z nejčastěji zmiňovaných funkcí druhých komor a v podkapitole věnující se bikameralismu v unitárních státech jí bude věnována větší pozornost. Poměrně obsáhlé shrnutí funkcí druhých komor můžeme nalézt v publikaci Jindřišky Syllové a dalších českých autorů *Parlament České republiky*²¹, kteří rozeznávají sedm funkcí horních komor: 1. alternovat princip reprezentace užívaný v komoře první, 2. brzdit politické strany etablované v první komoře v uskutečňování změn, jež nemusejí odpovídat přání většiny voličů, 3. chránit práva a svobody menšin, třeba i proti vůli většiny voličů, 4. zkvalitňovat zákonodárství, tj. působit jako prevence chyb, 5. čelit tyranii většiny, 6. umožňovat dělbu práce mezi komorami v podmínkách pravidelného zahlcení parlamentů, 7. zvyšovat případné náklady lobbistů. Tento výčet funkcí lze považovat za nejkompexnější, a pro studium druhých komor také nejvhodnější.

Kromě funkcí druhých komor je sporným bodem také jejich typologie.²² O rozdělení druhých komor do typologicky stejných skupin se snažilo množství autorů (např. Bohumil Baxa²³, Pavel Holländer²⁴, Jiří Hřebejk²⁵, Arendt Lijphart²⁶), avšak každý z nich rozlišuje typy druhých komor na základě jiných kritérií. Kritérii mohou být např. způsob konstituování druhých komor, druh reprezentace, složení horních komor, pravomoci horních komor ve srovnání s pravomocemi komor dolních, atd. I přesto, že většina autorů pracuje pouze se způsobem konstituování či druhem reprezentace, vznikají odlišné typologické skupiny, které většinou nedokážou obsáhnout všechny druhé komory. Za nejvyužívanější a nejvlivnější typologizaci druhých komor je považováno rozdělení dle Arendta Lijpharta, s nímž přišel v publikaci *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Lijphart využívá celkem šest různých kritérií, na jejichž základě následně rozlišuje komory symetrické a asymetrické a soudržné a nesoudržné.²⁷ I tato typologie má jisté mezery, avšak vůči ostatním působí nejuceleněji a je tedy právem považována za nejvlivnější.

²¹ SYLLOVÁ a kol: *Parlament České republiky...*, s. 40.

²² Podrobněji k typologii druhých komor v bakalářské práci autora.

²³ BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924, s. 170-171.

²⁴ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Všehrd, 1995, s. 157-158.

²⁵ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*. 4. vydání. Praha: Prospektum, 2002, s. 161.

²⁶ LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, s. 95 – 100.

²⁷ Tamtéž, s. 95 – 100.

1. 3 Bikameralismus v unitárních státech

"Rozdělení státní moci je jedním ze základních požadavků, které jsou kladeny na demokratický právní stát. Jde přitom nejen o zabránění koncentrace moci v rukou jednoho státního orgánu, ale o vytvoření ústavního systému, v němž žádný státní orgán (a tedy ani jeho představitelé) nemá dominantní postavení. Nejde tedy o pouhé rozdělení kompetencí mezi orgány státu, ale o systém, v němž se uplatňuje rozdělení pravomocí (tj. prostředků k výkonu části státní moci), rovnováha a vzájemné brzdy mezi nimi."²⁸

Zatímco ve federativně uspořádaných státech se dvoukomorové parlamenty vyskytují téměř vždy, unitární stát se dále na menší státní útvary nedělí, ale je pouze členěn na administrativně-územní jednotky a existence dvoukomorových legislativních těles zde tedy není brána za samozřejmou.

Typickým účelem druhých komor, jak již bylo v práci zmíněno, je reprezentovat odlišné zájmy než reprezentuje komora první. Tyto zájmy se původně lišily dle třídního rozdělení společnosti.²⁹ Horní komora reprezentovala vyšší vrstvy obyvatel, zatímco dolní komora reprezentovala zájmy obyčejných lidí. Problematickou se role dvoukomorových parlamentů, respektive horních komor v unitárních státech začala stávat s rozšiřováním volebního práva a přijímáním demokratických principů.³⁰ Konkrétním problémem bylo složení horních komor a způsob, jakým byli zejména zástupci šlechty a duchovenstva na svá místa vybíráni. Řešení spočívalo ve zdůrazňování potřeby silnější horní komory k reprezentaci menšin spíše než aristokracie. Později byly však horní komory konfrontovány s faktem, že pokud se chtějí postavit lidovým dolním sněmovnám jménem menšin, musí mít demokratickou legitimitu, která mohla být zajištěna pouze volbami.³¹ Horní komory měly dvě možnosti. Přizpůsobit se vývoji a nebo udržovat status quo a odsoudit se tak k výkonu apolitických funkcí.³²

S existencí horních komor, jejichž členové jsou na svá místa dosazováni či jmenováni na základě příslušnosti k nějaké vrstvě či skupině, se setkáváme i v současné době. U dvoukomorových systémů nacházejících se v unitárních státech Evropy je toto pravidlo aplikováno např. ve Velké Británii a částečně také v Irsku či Itálii. Zde je však třeba zdůraznit, že tento způsob konstituování horních komor bývá často předmětem kritiky,

²⁸ GERLOCH, Aleš. Princip dělby moci a Ústava České republiky. *Politologická revue*, 1994, roč. 1, č. 4, s. 23.

²⁹ RUSSELL: *What are Second...*, s. 443.

³⁰ TSEBELIS, MONEY: *Bicameralism*, s. 34.

³¹ Tamtéž.

³² Tamtéž.

zejména s ohledem na jeho nedostatečnou legitimitu. Způsoby konstituování horních komor parlamentů do jisté míry ovlivňují míru legitimacy těchto institucí, a tak je jasné, že přímo volené horní komory disponují větší mírou legitimacy než komory jmenované či nepřímo volené.³³

Druhé komory bývají rozdělovány také dle typu reprezentace resp. na základě role, kterou v systémech jednotlivých zemí hrají. Jak již bylo zmíněno, důležitou úlohou horních komor je reprezentace zájmů odlišných od těch, které jsou reprezentovány dolní komorou parlamentu. Zatímco třídní reprezentace je na ústupu již od počátku 20. století, do popředí se dostává reprezentace různých teritoriálních území, etnických skupin či menšin. Všeobecně nejrozšířenější je reprezentace územní, kdy členové horní komory reprezentují jednotlivé oblasti či autonomní celky.

Právě druh reprezentace je považován za důležitý faktor při analýze funkcí druhých komor. Druhé komory, které mají územně-reprezentační funkci, nejsou tak často předmětem kritiky. V Evropě se s nimi lze setkat např. ve Francii, Itálii či Španělsku.³⁴ Dalším typem reprezentace může být reprezentace určitých skupin obyvatelstva. Příkladem takové druhé komory je irský senát, který zastupuje profesní skupiny. Český senát je poté řazen mezi tzv. revizní druhé komory, jejichž úlohou je působit jako jakási pojistka demokracie a kontrolor legislativních návrhů dolních komor.

V zásadě se tak rozlišují tři základní typy druhých komor na základě jejich reprezentace či základní funkce v ústavních systémech. Jedná se o komory s územně-reprezentační funkcí, komory zastupující menšiny či určité skupiny obyvatelstva a komory jejichž funkce spočívá v revizi přijímané legislativy. Problematickým je často ospravedlnění existence revizních druhých komor v unitárních státech, a to zejména v případech, když mají tyto komory malé pravomoci, což se odráží na kvalitě výkonu jejich funkce kontrolora. S tímto problémem se často setkává právě Senát ČR, který neplní jinou funkci než revizní, což společně s malými pravomocemi vytváří dojem zbytečnosti jeho fungování.

³³ FERDUS, Ondřej. *Role a síla druhých komor parlamentů ve vybraných unitárních státech Evropy*. Olomouc, 2011. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, Katedra politologie a evropských studií, s. 21.

³⁴ Tamtéž, s. 29.

1. 4 Bikameralismus v českých zemích

Bikameralismus se na území současné České republiky vyskytl poprvé již v dobách Rakouska-Uherska, na což později navázali tvůrci Ústavy z roku 1920, která dvoukomorový parlament na našem území zakotvila podruhé. Dvoukomorovost se v průběhu 20. století střídavě v českém či československém prostředí objevovala a mizela a celý vývoj byl poté uzavřen zakotvením dvoukomorového parlamentu do Ústavy z roku 1992. Cílem této podkapitoly je nastínit historický vývoj bikameralismu v českých zemích a sice od doby První republiky do vzniku samostatné České republiky.

1. 4. 1 Ústava z roku 1920 a zakotvení bikameralismu v ústavním pořádku

Zatímco prozatímní Ústava z roku 1918 počítala s jednokomorovým Parlamentem, § 6 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 vyhlášené jako zákon č. 121/1920 Sb. říká, že: "*Moc zákonodárnou vykonává pro celé území Československé republiky Národní shromáždění, skládající se ze dvou sněmoven: sněmovny poslanecké a senátu.*"³⁵ Obecná ustanovení týkající se Senátu jsou definována v § 13 – § 17, kde je uvedeno³⁶, že Senát má 150 členů volených na 8leté volební období a to stejně jako Poslanecká sněmovna (PS) podle všeobecného, tajného, rovného a přímého hlasovacího práva, podle zásady poměrného zastoupení. Termín voleb byl stanoven na neděli. Aleš Gerloch a Jiří Hřebejk však poznamenávají, že stanovená délka volebního období nebyla dodržována a běžnou ústavní praxí bylo rozpuštění Senátu před skončením jeho volebního období prezidentem republiky, aby se volby do obou komor Národního shromáždění konaly současně.³⁷ Aktivní volební právo, pokud jde o volby do Senátu, měli všichni státní občané Československé republiky starší 26. let. Pokud jde o pasivní volební právo, do Senátu byli volitelní občané Československé republiky bez rozdílu pohlaví, kteří dosáhli 45. roku, přičemž rovněž samozřejmě museli vyhovovat ostatním podmínkám zákona o složení a pravomoci Senátu.³⁸

Poslanecká sněmovna se skládala z 300 poslanců volených na 6 let. Podle § 13 ústavní listiny z roku 1920 se volby do Senátu konaly podle zásady poměrného zastoupení a Senát byl

³⁵ Ústavní listina Československé republiky [online]. psp.cz, 29. února 1920 [cit. 12. května 2013]. Dostupné na <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systém České republiky...*, s. 22 – 23.

³⁸ Ústavní listina Československé republiky [online]. psp.cz, 29. února 1920 [cit. 12. května 2013]. Dostupné na <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

oproti dnešní praxi volen celý najednou. Zasedání obou sněmoven začínala a končila vždy zároveň a prezident republiky měl dokonce pravomoc Senát rozpustit, avšak tohoto práva nesměl využít v posledních šesti měsících volebního období.³⁹

Senát za První republiky měl více pravomocí než má ten dnešní. Jako příklad lze uvést § 43 Ústavní listiny z roku 1920, kde je Senátu přiznána pravomoc vyjadřovat se k návrhu rozpočtového zákona, či § 52 podle kterého je každá sněmovna oprávněna interpelovat předsedu a členy vlády, což jsou záležitosti, na které Senát České republiky nemá podle Ústavy z roku 1992 právo. Senát byl konstruován jako instituce odborná, kontrolující, zbavená přímého politického vlivu.⁴⁰ Měl být spíše korektivem odborným, legislativním, technickým. Tomu ovšem neodpovídalo jeho složení. Senát byl ovládán politickými stranami stejně jako poslanecká sněmovna.⁴¹ Ovšem z hlediska ústavní praxe je nutné přihlížet i k působení tzv. Pětky⁴², jejíž existence mohla do jisté míry oslabit pozici horní komory parlamentu 1. republiky. Zkušenosti s reálným fungováním senátu za první republiky nebyly právě uspokojující, ještě v roce 1930 požadovala sociální demokracie ve svém programu jeho zrušení. Senát 17. prosince 1938 klidně ukončil svou 129. schůzi a poté se už nikdy nesešel.⁴³

Dvoukomorový parlament se před rokem 1989 ještě jednou na našem území objevil, a to v roce 1968, kdy poslanci dosavadního Národního shromáždění přešli do Sněmovny lidu Federálního shromáždění skládající se ze dvou set poslanců, a jako druhá komora byla zřízena Sněmovna národů, která čítala 150 poslanců.⁴⁴ Brněnští politologové dodávají, že v tomto období nelze ovšem mluvit o dělbě moci, která je praktikována v demokratických zemích. Socialistické státy pracovaly s tezí o jednotné státní moci, což v praxi znamenalo, že všechny složky moci byly podřízeny KSČ.⁴⁵

³⁹ *Ústavní listina Československé republiky* [online]. psp.cz, 29. února 1920 [cit. 12. května 2013]. Dostupné na <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

⁴⁰ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systém České republiky...*, s. 23.

⁴¹ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část třetí – Dvoukomorové parlamenty v naší minulosti* [online]. psp.cz, 1. června 2011 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c3.php?ke_dni=1.6.2011&O=9>.

⁴² Pětka nebo také Velká Pětka bylo neformální uskupení složené z lídrů pěti největších politických stran ČSR. Pětka určovala politiku státu.

⁴³ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část třetí – Dvoukomorové parlamenty v naší minulosti* [online]. psp.cz, 1. června 2011 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c3.php?ke_dni=1.6.2011&O=9>.

⁴⁴ BALÍK, Stanislav a kol. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2003, s. 166.

⁴⁵ Tamtéž.

1. 4. 2 Zakotvení bikameralismu v České republice

Ústava České republiky z roku 1992 zakotvuje zřízení dvoukomorového parlamentu. Inspirací pro zřízení Senátu jako druhé komory Parlamentu ČR byl především ústavní model první Československé republiky. Senát však neměl zastánce v levé části politického spektra a původně ani u Václava Havla, který byl pro zavedení jednokomorového parlamentu.⁴⁶ Argumentoval tím, že pro začínající, nepříliš bohatý stát, jehož parlament bude nucen poměrně rychle přijmout stovky zákonů a vybudovat prakticky celý nový právní řád, je druhá komora velký luxus. Václav Havel zastával názor, že i země se senátní tradicí, což není případ České republiky, začínají pociťovat Senát jako velké břemeno. Vývoj podle něj směřuje ke zjednodušení, zprůhledňování a posilování demokratických institucí, jelikož vyvstává potřeba určité operativnosti a pružnosti rozhodovacích procesů.⁴⁷ „*Nejprve je touha po Senátu (strany chtějí mít hodně poslanců a kdekdo by byl rád senátorem) a pak se teprve hledají rozumné důvody pro jeho existenci.*“⁴⁸

Václav Havel chápal Senát jako nějakou náhražku spolkové rady, zastupující regiony. Jeho představou ustavení Senátu byla nepřímá volba krajskými zastupitelstvy. Senát by projednával pouze návrhy ústavních zákonů a návrhy těch zákonů, které se dotýkají územního členění, kompetencí regionálních samospráv, práv obcí atd. Dále měl Senát disponovat zákonodárnou iniciativou a oprávněním přijímat zákonná opatření v době rozpuštění Sněmovny.⁴⁹ Na tomto příkladu lze pozorovat, že Václav Havel si přál slabý Senát, což také odpovídalo jeho původní představě o jednokomorovém parlamentu a silném prezidentovi republiky.

Jednotná představa o druhé komoře však nepanovala ani v řadách vládní koalice. V průběhu prvních let existence České republiky bylo dokonce podáno několik návrhů na zrušení Senátu.⁵⁰ Senát byl odmítán zejména Sládkovými republikány a zčásti i sociálními demokraty. Debaty ohledně druhé komory vedly k představě, že by pro Senát měl být využit jiný volební systém než pro Poslaneckou sněmovnu, a zároveň měla být zachována přímá volba. Co se týče počtu senátorů, těch mělo být 99 až 100, měl se uplatňovat parciální systém

⁴⁶ SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra a kol. *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 120.

⁴⁷ SUCHÁNEK, JIRÁSKOVÁ: *Ústava České republiky v praxi...*, s. 120-121.

⁴⁸ Tamtéž, s. 121.

⁴⁹ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část třetí – Dvoukomorové parlamenty v naší minulosti* [online]. psp.cz, 1. června 2011 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na

<http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c3.php?ke_dni=1.6.2011&O=9>.

⁵⁰ SUCHÁNEK, JIRÁSKOVÁ: *Ústava České republiky v praxi...*, s. 121.

obměny a senátoři měli být starší 40 let. Představy ohledně délky volebního období se pohybovaly v rozmezí šest až osm let.⁵¹ Jan Kysela dodává další ideje: "*Senát měl být nerozpustitelný, vybavený zákonodárnou iniciativou a právem projednávat všechny zákony, s výjimkou zákona o státním rozpočtu. Senát mohl v určité lhůtě návrh zákona schválit, zamítnout, nebo vrátit s pozměňovacími návrhy, konečné rozhodnutí však náleželo Poslanecké sněmovně.*"⁵² Občanská demokratická aliance chtěla Senát volený na 8 let, přičemž každé čtyři roky by se obměňovala polovina z celkem 50 až 150 senátorů volených většinovým volebním systémem v jednomandátových obvodech.⁵³ Zakotvení majoritního systému mělo sloužit k odlišení obou komor, co do jejich politické struktury, různým způsobem výběru politické reprezentace. Z množství diskutovaných většinových systémů zvítězil nakonec v roce 1995 model absolutní většiny se dvěma postupujícími kandidáty do 2. kola při jejím nedosažení v 1. kole.⁵⁴ Počet senátorů byl stanoven na 81 s šestiletou délkou volebního období při zavedení systému parciální obměny, kdy je každé dva roky volena třetina senátorů.

Druhá komora parlamentu má v českých zemích jistou historii, která však byla poznamenána diskontinuitou v jejím fungování. Prvorepublikový senát byl ve svých pravomocích silnější než senát dnešní, avšak idea nadstranické instituce revidující legislativu nebyla naplněna. Je otázkou, do jaké míry bylo správné inspirovat se při vytváření Ústavy z roku 1992 právě touto historickou zkušeností, a to právě vzhledem ke skutečnosti, že prvorepublikový senát nenaplnil očekávání s ním spojená a nedokázal obhájit své místo v ústavním systému. Senát České republiky je konstruován jako komora revizní, avšak bez výrazných pravomocí, které by tuto úlohu dostatečně obhájily.

1. 5 Senát České republiky v legislativním procesu

Předmětem výzkumu této diplomové práce je postavení a role Senátu České republiky v ústavním pořádku ČR, konkrétně jeho postavení v legislativním procesu a výstupy jeho legislativní činnosti. Legislativní proces je jedním z klíčových ukazatelů postavení druhých komor v ústavních systémech zemí s dvoukomorovými parlamenty. I když se na českém území dvoukomorová struktura parlamentu objevila již dříve, je dnešní Senát ve srovnání s horními komorami parlamentů v etablovaných demokraciích západní Evropy institucí velmi

⁵¹ KYSELA: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu.*

⁵² Tamtéž.

⁵³ Tamtéž.

⁵⁴ SUCHÁNEK, JIRÁSKOVÁ: *Ústava České republiky v praxi...*, s. 122.

mladou. Cílem této práce je analyzovat a zhodnotit výstup legislativní činnosti českého senátu. Pokud však chceme tuto instituci hodnotit komplexně, je třeba více indikátorů hodnocení jeho existence a funkce.

V této podkapitole proto bude role Senátu ČR v legislativním procesu stručně srovnána také se senáty většiny unitárních států západní Evropy. Některé části podkapitoly tak vychází z výsledků autorovi bakalářské práce, v níž se zabýval právě komparací rolí a sil horních komor parlamentů ve vybraných unitárních státech západní Evropy. Pro komparaci byly vybrány horní komory parlamentů v České republice, Francii, Irsku, Itálii, Nizozemsku a Španělsku.

Tímto způsobem bude představeno ústavní ukotvení přijímání legislativy, které poslouží jako výchozí bod pro analytickou část práce, v níž se budu zabývat reálným fungováním legislativního procesu a jeho výstupy. V případě, že není uvedeno jinak, vycházejí informace o českém Senátu v této podkapitole z Ústavy České republiky.

Legislativní proces v České republice je upraven zejména články 39. až 52. Ústavy a také zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Celý proces lze rozdělit do čtyř hlavních fází, z nichž první je zákonodárná iniciativa. Zákonodárnou iniciativou se rozumí oprávnění předložit návrh zákona a zároveň povinnost Parlamentu se tímto návrhem zabývat a projednávat jej.⁵⁵ Návrhy zákonů se na základě čl. 41 Ústavy podávají Poslanecké sněmovně. Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Jisté specifikum představují návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu, jelikož tyto návrhy předkládá vláda a projednává a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna. Již v první fázi legislativního procesu je patrná slabší pozice Senátu oproti Poslanecké sněmovně. Důkazem toho je fakt, že zatímco v Poslanecké sněmovně je oprávněn iniciovat návrh zákona poslanec či skupina poslanců, Senát má tuto pravomoc pouze jako celek. Vzhledem k rozmanitému složení Senátu z hlediska politické příslušnosti, tento fakt může v reálném fungování představovat zásadní překážku v iniciaci návrhů zákonů.

Zákonodárná iniciativa může být jedním z ukazatelů role horní komory v ústavním systému analyzovaných zemí. Jak již bylo uvedeno, Senát České republiky disponuje zákonodárnou iniciativou pouze jako celek. Slabší postavení má jen nizozemský senát, který

⁵⁵ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systém České republiky...*, s. 184.

zákonodárnou iniciativu nemá vůbec. Ve Francii, Irsku, Itálii a Španělsku jsou horní komory v tomto ohledu postaveny na roveň komorám dolním.⁵⁶

Postup přípravy návrhů zákonů podávaných Senátem Poslanecké sněmovně a jednání o nich upravuje zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu. Konkrétně se jedná o § 127 až § 131 tohoto zákona, kde je stanoveno, že návrh zákona může k projednání v Senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Tento návrh je předložen předsedovi Senátu, který jej postupuje organizačnímu výboru a neprodleně jej rozesílá všem senátorům a senátorským klubům. Návrh senátního návrhu zákona poté projde prvním čtením v Senátu, a v případě, že není podán návrh na jeho zamítnutí či vrácení k přepracování, je přikázán výborům k tomu určeným. Lhůta k projednání návrhu ve výborech je 60 dnů. Tato lhůta může být za Ústavou stanovených podmínek Senátem zkrácena či prodloužena, a to nejvýše o 30 dnů. Návrh senátního návrhu zákona je poté zařazen na pořad schůze Senátu a v případě, že je schválen je podán jako iniciativní návrh Poslanecké sněmovně.

Druhou a třetí fází je projednání návrhu zákona a jeho schválení či zamítnutí. Projednání a schvalování návrhů zákonů se odehrává v každé z komor zvlášť a je upraveno Ústavou či jednacím řády jednotlivých komor Parlamentu. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zavedl k projednání návrhů zákonů trojí čtení. Průběh jednotlivých čtení je předmětem § 90 až § 96 tohoto zákona. Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu a učiní tak bez zbytečného odkladu. Senát návrh zákona projedná a usnese se k němu do 30 dnů od jeho postoupení. Senát má několik možností, jak s návrhem zákona naložit. Senát může návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. V případě, že se Senát nevyjádří ve lhůtě 30 dnů od postoupení návrhu zákona, platí, že je návrh přijat.

Čl. 47 Ústavy definuje různé situace, k nimž může v průběhu schvalování zákonů dojít. Jestliže Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu a návrh zákona je přijat, pokud je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Jestliže Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm sněmovna ve znění schváleném Senátem a může jej takto schválit či neschválit. V tomto případě však Poslanecká sněmovna na rozdíl od některých jiných dolních komor přijímá či zamítá tyto pozměňovací návrhy jako celek a nemůže tak schválit pouze některé z nich. Pokud Poslanecká sněmovna neschválí návrh zákona ve znění schváleném v Senátu, hlasuje znovu

⁵⁶ FERDUS: *Role a síla druhých komor...*, s. 43.

o návrhu zákona v původním znění, ve kterém byl Senátu podstoupen. Opět je návrh zákona přijat nadpoloviční většinou všech poslanců. I zde se tedy projevuje slabší postavení Senátu vůči Poslanecké sněmovně, jelikož k přehlasování návrhu zákona obsahujícího pozměňovací návrhy Senátu stačí pouze hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců, tedy prostá většina. Přijaté zákony jsou poté podepsány předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky a předsedou vlády a následně vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem.

Při komparaci zjistíme, že v České republice, Irsku, Nizozemsku a Španělsku jsou návrhy zákonů přednostně projednávány na půdě dolních komor, ve Francii a Itálii je to jinak.⁵⁷ Francouzská ústava stanovuje, že návrhy zákonů lze podávat komorám v závislosti na typu těchto zákonů. Horní komora má výsadní postavení při projednávání návrhů zákonů, které se zabývají reprezentací francouzských občanů žijících v zahraničí nebo územní organizací. V těchto případech je návrh zákona předložen nejdříve francouzskému senátu.⁵⁸ Vzhledem ke skutečnosti, že v Itálii se nachází tzv. dokonalý bikameralismus, kdy je postavení obou komor parlamentu naprosto rovnocenné, mohou být návrhy zákonů přednostně předkládány, kterékoliv komoře.⁵⁹

Jedním z hojně využívaných nástrojů při nedosažení shody je tzv. člunek.⁶⁰ Jedná se o proces, ve kterém schválený návrh zákona postupuje jedna komora druhé, a v případě, že je v jedné z komor podán pozměňovací návrh, je návrh zákona vrácen do komory, která o něm jednala první. Člunek může být časově omezený, jako je tomu např. ve Francii, a nebo časově neomezený, což je případ Itálie, kde jsou si komory parlamentu rovnocenné a musejí se tedy shodnout. Ve Francii může být člunek vládou zastaven po dvou čteních v obou komorách a poté je svolán dohodovací výbor, který má za úkol najít kompromisní řešení. V případě, že se tak nestane, může francouzská vláda přistoupit k novému čtení v obou komorách parlamentu a poté požádat dolní komoru, aby o hlasovala o textu předloženém ve finálním čtení. V této fázi má francouzská dolní komora možnost zákon přijmout a senát do tohoto procesu již nemůže zasáhnout.⁶¹

Nizozemský senát nemá právo podávat pozměňovací návrhy a může tak zákon pouze schválit či zamítnout. V tomto procesu je však dále nepřehlasovatelný, a proto zamítnutí

⁵⁷ FERDUS: *Role a síla druhých komor...*, s. 44.

⁵⁸ *Constitution of October 4, 1958* [online]. [assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr), 4. října 1958 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/>>.

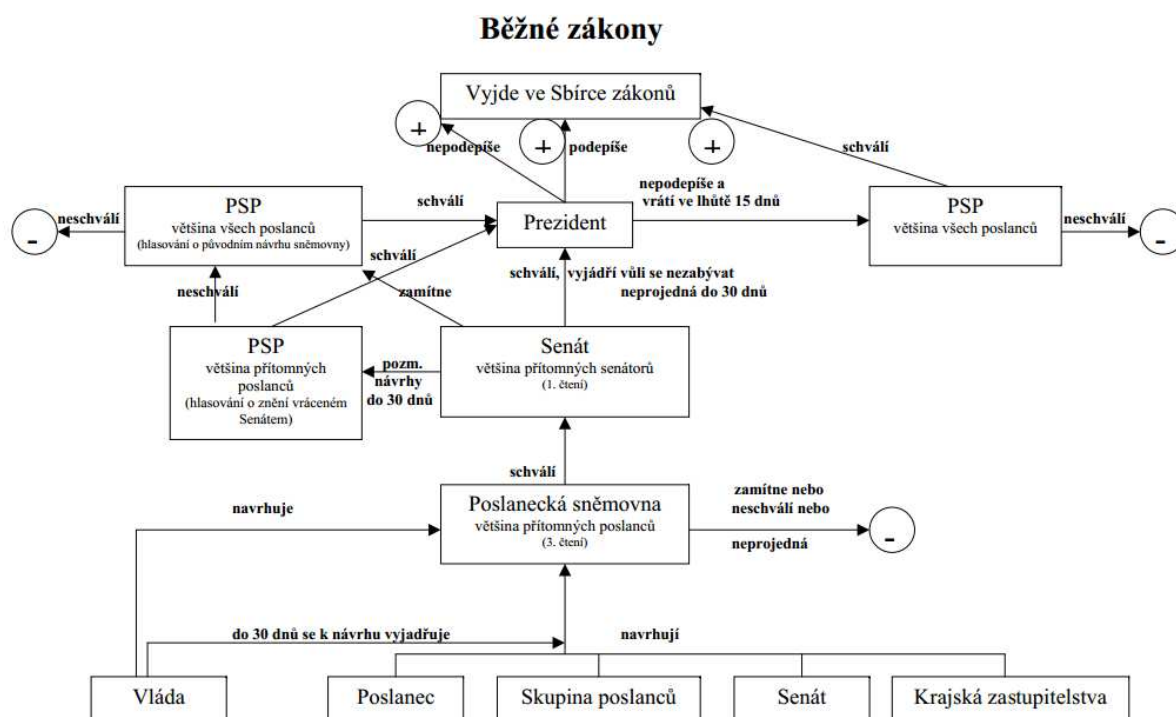
⁵⁹ *Constitution of the Italian Republic* [online]. [senato.it](http://www.senato.it), 1. ledna 1948 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

⁶⁰ Jeho využití v ČR je předmětem diskusí již několik let.

⁶¹ *Constitution of October 4...*

z jeho strany znamená konec legislativního procesu.⁶² V Irsku a Španělsku jsou senáty stejně jako v České republice přehlasovatelné, ovšem s tím rozdílem, že dolní komory v těchto dvou zemích nemusejí přijímat jejich pozměňovací návrhy pouze jako celek, jak je tomu v případě ČR, ale mohou schválit pouze část těchto pozměňovacích návrhů nebo je zamítnout.⁶³ Ve Španělsku je také k přehlasování horní komory potřebná absolutní většina hlasů všech poslanců, což ilustruje silnější postavení španělské horní komory vůči senátům v Irsku a České republice.⁶⁴ Jan Kysela k tomuto tématu dodává, že: "Ve srovnání např. s britskou Sněmovnou lordů, která bývá označována za slabou druhou komoru, je Senát vybaven méně efektivními nástroji. Britští peerové mohou odložit přijetí zákona o rok, resp. o třináct měsíců, formulují často desítky i stovky pozměňovacích návrhů, které poslanci Dolní sněmovny projednávají jednotlivě."⁶⁵

Obrázek č.1: Legislativní proces v ČR - běžné zákony



Zdroj: http://www.psp.cz/kps/pi/gi/schema_ustavni_zakony.pdf

⁶² Netherlands – Constitution [online]. servat.unibe.ch, 17. února 1983 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html>.

⁶³ FERDUS: Role a síla druhých komor..., s. 48.

⁶⁴ Spanish Constitution [online]. congreso.es, 7. prosince 1978 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf>.

⁶⁵ KYSELA, Jan. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část čtvrtá – Senát v České republice [online]. psp.cz, 9. srpna 2010 [cit. 16. května 2013]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c4.php?ke_dni=9.8.2010&O=8>.

Výše popsaný legislativní proces v České republice se nevztahuje na již zmíněné návrhy zákonů o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu, které Senát vůbec neprojednává. Ústavní systém ČR je založen na principu kontroly vlády Poslaneckou sněmovnou a nikoliv Senátem. Státní rozpočet je považován za nejdůležitější nástroj státní politiky a je tedy i výrazem odpovědnosti vlády za správu státu.⁶⁶ V porovnání s ostatními analyzovanými zeměmi tak má v tomto ohledu česká horní komora nejslabší postavení. Rovnocenné postavení obou komor parlamentu v Itálii nerozlišuje běžné zákony od finančních či ústavních a je zde tedy vždy dodržováno stejné pravidlo, a sice, že zákon musí být schválen oběma komorami.⁶⁷ Druhé nejsilnější postavení v procesu přijímání finančních zákonů má nizozemská horní komora, která má stejně jako u běžných zákonů i v tomto případě právo veta. Ve Francii a Španělsku jsou finanční zákony projednávány v obou komorách parlamentu, avšak horní komory mohou být přehlasovány. Irský senát má pouze pravomoc psát doporučení týkající se projednávaných finančních zákonů. Tato doporučení však dolní komora nemusí brát v potaz a přihlížet k nim.⁶⁸ Český Senát je tak jedinou horní komorou, která nedisponuje možností projednávat finanční zákony a zasahovat do jejich přijímání.

Druhým případem, na nějž se výše uvedený legislativní postup nevztahuje, je schvalování návrhů ústavních zákonů, kdy jsou si obě komory Parlamentu rovny a Senát nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován. Senát u ústavních zákonů není vázán 30 denní lhůtou k vyjádření, a zákon tedy bez jeho souhlasu nemůže být přijat. Jediným omezením je pro Senát nemožnost zákonem se nezabývat, jelikož každý ústavní zákon a i další typy zákonů uvedené v čl. 40 Ústavy musí být Senátem projednány. Jiří Hřebejk říká, že je zde ovšem také nemožnost formulovat pozměňovací návrhy a tak Senát s návrhem ústavního zákona v předložené verzi souhlasí a zákon je přijat, nebo nesouhlasí a zákon je tak odmítnut.⁶⁹ Toto tvrzení však nelze považovat za pravdivé, jelikož Senát může návrh takového zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, protože stále ještě zůstává možnost souhlasného usnesení obou komor – a to v případě, že Poslanecká sněmovna přijme vrácený návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu. Pokud nepřijme

⁶⁶ FERDUS: *Role a síla druhých komor...*, s. 41.

⁶⁷ *Constitution of the Italian Republic* [online]. senato.it, 1. ledna 1948 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

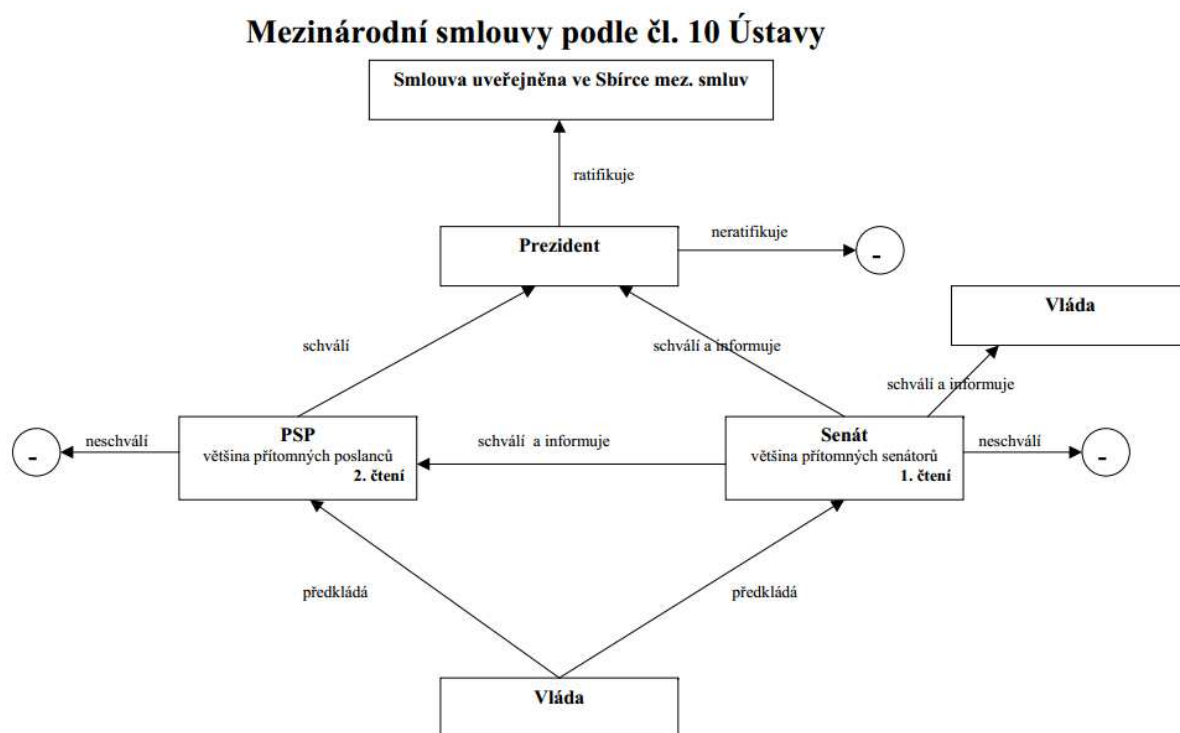
⁶⁸ *Constitution of Ireland* [online]. taoiseach.gov, 29. prosince 1937 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <[http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\)Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng)Nov2004.htm)>.

⁶⁹ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systém České republiky...*, s. 188.

a následné rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb. Návrh je přijat pokud pro něj hlasuje dvoutřetinová většina nově zvoleného parlamentu.⁷³ Španělská ústava se dá pokládat za nejrigidnější, jelikož k její změně je zapotřebí dvoutřetinová většina hlasů v obou komorách před i po jejich rozpuštění a následných volbách. Návrh ústavního zákona je poté postoupen k finálnímu rozhodnutí lidu, a to prostřednictvím referenda.⁷⁴

Třetím, a pro tuto práci důležitým procesem, je schvalování mezinárodních smluv na základě čl. 49 Ústavy. Kromě toho souhlas Parlamentu vyžadují mezinárodní smlouvy o státních hranicích, a to ve formě ústavního zákona. Zvláštní postavení mají dále mezinárodní smlouvy, kterými se přenáší některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Tyto smlouvy musí být schváleny v Parlamentu oběma komorami ústavní většinou nebo musí být schváleny celostátním referendem, pokud to stanoví ústavní zákon.⁷⁵ Proces schvalování mezinárodních smluv však není považován za typický legislativní proces.

Obrázek č. 3: Legislativní proces - mezinárodní smlouvy podle č. 10 Ústavy



Zdroj: http://www.psp.cz/kps/pi/gi/schema_ustavni_zakony.pdf

⁷³ Netherlands – Constitution [online]. servat.unibe.ch, 17. února 1983 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <<http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000.html>>.

⁷⁴ Spanish Constitution [online]. congreso.es, 7. prosince 1978 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_esp_texto_ingles_0.pdf>.

⁷⁵ Legislativní proces v Poslanecké sněmovně [online]. [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>>.

Specifickým případem v oblasti legislativního procesu je stav legislativní nouze⁷⁶, který za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády tento stav. Stav legislativní nouze je vyhlášen jen na určitou dobu a sněmovna jej může zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Podstatou tohoto stavu je urychlit zákonodárství. Stav legislativní nouze se však může stát politickým nástrojem. Pochyby o jeho vyhlášení panovaly např. v roce 2010, kdy předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová tento stav na žádost vlády vyhlásila, aby se tak stihly schválit zákony pro vládu důležité. Premiér Petr Nečas tento krok vysvětloval tím, že neschválení těchto novel by pro stát znamenalo velké hospodářské škody.⁷⁷

Senát České republiky patří co do pravomocí mezi slabší druhé komory. Má sice právo iniciovat zákony, ovšem toto může činit pouze jako celek. Při schvalování zákonů je Senát snadno přehlasovatelný a na projednávání finančních zákonů se nepodílí. Jediným případem, kdy si je Senát v legislativním procesu rovný s Poslaneckou sněmovnou, je schvalování ústavních zákonů a mezinárodních smluv. Po srovnání s dalšími druhými komorami lze říci, že český Senát je společně se svým irským protějškem nejslabší horní komorou v rámci komparovaných zemí. Ve vybraném vzorku druhých komor je český Senát jedinou komorou s čistě revizní úlohou. Kontrolu legislativy však provádějí všechny horní komory, jelikož se jedná o jednu ze základních funkcí druhých komor. Italský, francouzský, nizozemský či španělský senát však mají díky rozsáhlejší pravomocím v legislativním procesu lepší pozici pro plnění svých funkcí. Je třeba také připomenout, že všechny tyto komory mají také jiné než jen revizní úlohy, a jejich funkce v ústavních systémech unitárních států je tak méně zpochybnitelná než v případě ČR.

1. 6 Shrnutí

Dvoukomorové parlamenty se v historii na našem území několikrát objevily, avšak nelze tvrdit, že by jejich existence naplnila očekávání a umlčela kritiky. Jak za První Československé republiky, tak později i v České republice se objevily hlasy pro jeho zrušení.

⁷⁶ Stav legislativní nouze je definován § 99 zákona č. 90/1995 Sb.

⁷⁷ *Němcová vyhlásila stav legislativní nouze, šetřit se bude už od ledna* [online]. iHNed.cz, 29. října 2010 [cit. 20. května 2013]. Dostupné na <<http://zpravy.ihtned.cz/c1-47573500-nemcova-vyhlasila-stav-legislativni-nouze-setrit-se-bude-uz-od-ledna>>.

V této kapitole byly představeny funkce druhých komor a jejich typologie. Na základě představení tohoto teoretického rámce společně s některými pravomocemi Senátu ČR můžeme říci, že český Senát patří mezi poměrně slabé horní komory. Je konstruován jako komora revizní, avšak bez výrazných pravomocí, které by tuto úlohu dostatečně obhájily. Revizní úloha je pouze jednou z funkcí, kterou by měly druhé komory v ústavních systémech plnit. Horní komory by měly např. brzdit politické strany etablované v první komoře v uskutečňování změn, jež nemusejí odpovídat přání většiny voličů, což však volební systémy aplikované pro parlamentní volby v ČR nezaručují, jelikož odlišnost složení obou komor Parlamentu ČR se pohybuje v průměru kolem 30 %.⁷⁸ Navíc je nutné počítat s nezávislými kandidáty, kteří se po volbách přidávají do stranických poslaneckých či senátorských klubů, a rozdílnost ve složení komor tak bude pravděpodobně ještě menší.

Jednou z dalších funkcí horních komor je např. umožňovat dělbu práce mezi komorami v podmínkách pravidelného zahlcení parlamentů. Tuto funkci mohou plnit druhé komory v zemích s dokonalým nebo téměř dokonalým bikameralismem, avšak nelze si představit, že by se druhá komora, výrazně slabší ve svých pravomocích než komora první, mohla v ústavou daných mantinelech podílet na rovnoměrné dělbě práce. Stejně argumenty lze nalézt i pro další uvedené funkce druhých komor.

Jak jsem již zmínil, tak horní komory zastupující určitá území či skupiny obyvatel nejsou tak často terčem kritik. Z námi představených druhých komor západní Evropy plní všechny revizní funkci stejně jako Senát ČR. Tyto komory však navíc plní další funkce, které jejich existenci v ústavních systémech jednotlivých zemí do jisté míry ospravedlňují. Smyslem této práce je analyzovat jakou úlohu ve své vesměs jediné funkci český Senát zastává a s jakými výsledky. Z tohoto důvodu byl vytvořen metodologický rámec, který je předmětem další kapitoly této práce. Na něj poté navazuje samotná analýza efektivnosti legislativní činnosti Senátu ČR.

⁷⁸ FERDUS: *Role a síla druhých komor...*, s. 59.

2 Metodologie výzkumu

Cílem této diplomové práce je analyzovat roli Senátu České republiky v legislativním procesu a zjistit tak, zda má druhá komora Parlamentu České republiky z hlediska legislativní činnosti, respektive výstupu z legislativní činnosti, své opodstatnění a zda složení komor Parlamentu má vliv na efektivnost Senátu. Jedná se tak o případovou studii založenou na empiricko-analytickém přístupu. Výzkum efektivnosti parlamentních komor v rámci jejich legislativní činnosti není častým jevem v rámci politické vědy, a proto je třeba vytvořit pro tento konkrétní případ specifický model měření efektivnosti.

Jedním z problémů měření efektivnosti je absence objektivního systému vyhodnocení efektivity. Nelze jednoznačně určit, co lze považovat za efektivní, resp. neefektivní druhou komoru. Efektivita či efektivnost je sice považována za jedno z hlavních kritérií při hodnocení úspěšnosti, avšak její matematické vyjádření je třeba uzpůsobit konkrétnímu zkoumanému případu. Často se v souvislosti s druhými komorami hovoří o jejich efektivnosti či neefektivnosti, ale tato tvrzení nebývají zpravidla podložena objektivními, resp. měřitelnými důkazy. Za příklad lze uvést několik let trvající diskusi ve Velké Británii o potřebě reformy neefektivní Sněmovny lordů, v níž jednotlivé strany ve své rétorice slovo *efektivnost* velmi často využívají, ovšem velmi subjektivně. V takovýchto případech je třeba stanovit podmínky či kritéria, na jejichž základě bude efektivnost měřena, a zároveň dopředu stanovit hranice úspěšnosti a neúspěšnosti.

Cílem této práce je poskytnout co nejobjektivnější posouzení efektivnosti legislativní činnosti Senátu. Navrhl jsem proto čtyři varianty výpočtu efektivity senátu, pomocí nichž prozkoumám šest funkčních období od roku 2000 do roku 2012. Důvodem pro vytváření vlastního metodologického rámce byla neexistence vhodné metodologie měření, která by byla již někdy využita autory zabývajícími se institucemi a jejich činnostmi. Abych zamezil zkreslení analýzy zvolením metody, která se chová nestandardně pro nějaké vybrané období, rozhodl jsem se použít čtyři kritéria s různými pohledy na problematiku efektivity. Každé kritérium přináší jiné výhody a nevýhody. Kombinací těchto kritérií jsme získali dostatečně komplexní analýzu, aby byly výsledky dostatečně vypovídající pro zodpovězení stanovených výzkumných otázek a potvrzení či vyvrácení hypotézy práce byla konzistentní s daty.

Legislativní činnost horní komory je mj. ovlivňována také jejím složením. Vzhledem k hypotéze a cílům práce byla pro detailnější analýzu vybrána dvě různá funkční období. Jedná se o období stejných většin v Poslanecké sněmovně a Senátu v letech 2006–2008

a období většin opačných v letech 2010–2012. V prvním zkoumaném období měly většiny v obou komorách Parlamentu ČR pravicové strany, zatímco v období druhém byl Senát složen zejména ze zástupců stran levicových, což kontrastovalo s většinovým pravicovým složením Poslanecké sněmovny. Tato dvě období reprezentují jediné možné situace, které mohou v rámci reprezentace zastoupené v obou komorách Parlamentu nastat. Abychom však mohli říci, které hodnoty efektivity jsou běžné a které se vychylují od normy, budeme na základě námi představených variant měření efektivity analyzovat celkem šest období. Získáme tak statisticky významné údaje o činnosti Senátu a můžeme pak obě období porovnávat nejen mezi sebou, ale i s průměrnými hodnotami za delší časové období.

Projednávané zákony mají různou právní sílu, a proto jsou i v této práci zákony rozlišovány právě na základě své síly. Práce rozeznává běžné zákony; ústavní zákony a mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou parlamentních komor. Vynechána byla zákonná opatření Senátu, která prozatím nebyla uplatňována, a evropská legislativa, kterou komory projednávají, avšak výsledkem je „pouze“ doporučení vládě. S jednotlivými typy zákonů bude v každém z aplikovaných měření pracováno odlišným způsobem, který bude vždy představen a odůvodněn.

2. 1 První a druhá varianta – efektivnost za období

V rámci prvního kritéria bude zkoumána efektivita Senátu za funkční období. Jelikož zde zkoumáme počet činností za období, závisí hodnota výsledného skóre nejen na efektivitě Senátu, ale i na činnosti Poslanecké sněmovny. Skóre roste s vyšším počtem zákonů i větší efektivitou Senátu. Bodové ohodnocení u tohoto měření pak znamená, že bude každé možné situaci, která může při projednávání návrhů zákonů v Senátu nastat, přidělen určitý počet bodů (viz. tabulka č. 1). Bodové rozpětí bylo stanoveno na 0 až +3 body. Ohodnocení je odstupňováno mírou vlivu, resp. role, Senátu v daných situacích. Podobné bodové hodnocení využívají ve své práci *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* Matthew S. Shugart a John M. Carey⁷⁹, kteří se zabývají analýzou prezidentských pravomocí a jejich silou a jejich metoda patří mezi hojně využívané. U této metody se zaměříme na běžnou legislativu, jelikož u ní mohou nastat všechny situace, zde představené.

Vzhledem k jisté subjektivnosti, která při užití této metody může vznikat, je nutné vysvětlit jednotlivé situace a k nim přiřazenou bodovou kvantifikaci. V případě, že Senát

⁷⁹ SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, s. 150.

schválí návrh zákona v původním znění předloženém Poslaneckou sněmovnou, je jeho role velmi malá a dává tím najevo, že zákon není třeba měnit – tedy není třeba druhé komory k opravení legislativy, proto tuto situaci hodnotíme 1 bodem. Pokud Senát podá pozměňovací návrh(y) a Poslanecká sněmovna tyto návrhy přijme, lze Senát hodnotit jako důležitou instituci a jsou mu uděleny 3 body. Ve stejné situaci, avšak s rozdílem, že Poslanecká sněmovna senátní pozměňovací návrh(y) nepřijme a schválí zákon v původním znění, hodnotíme Senát 2 body, jelikož, i když Senát neuspěje, iniciuje určitou diskusi nad projednávanou legislativou a jeho role v legislativním procesu není zcela zanedbatelná. Senát může návrhy zákonů taktéž zamítnout a Sněmovna má poté dvě možnosti. Sněmovna přehlasuje senátní veto a zákon je přijat, což hodnotíme 1 bodem, jelikož je pozice Senátu velmi slabá. Sněmovna přehodnotí svůj původní záměr a veto nepřehlasuje, čímž se Senátu dostává opět silná pozice a je tak hodnocen 3 body. Posledními možnými situacemi jsou vyjádření vůle Senátu se návrhem nezabývat a neusnesení se o návrhu zákona v Ústavou stanovené lhůtě. V těchto chvílích lze Senát v legislativním procesu považovat za zcela zbytečný, jelikož neplní funkci revizní komory a je tak ohodnocen 0 body.

Tabulka č. 1: Bodové ohodnocení

<u>Návrhy zákonů</u>	<u>Počet bodů</u>
Senát schválí v původním znění	1 b.
Senátní pozměňovací návrh - projde	3 b.
Senátní pozměňovací návrh - neprojde	2 b.
Senát zamítne návrh zákona - PS přehlasuje	1 b.
Senát zamítne návrh zákona - PS nepřehlasuje	3 b.
Senát se návrhem nezabývá	0 b.
Senát se nestihne v určené době usnést	0 b.

Zpracoval: Autor.

Abychom eliminovali vliv aktivity Poslanecké sněmovny na skóre efektivity, normalizujeme v druhé variantě výslednou hodnotu počtem zákonů. Efektivnost dle této varianty tedy vyjadřuje, jak se Senát prosazuje, a nezávisí na množství zákonů, které předloží Poslanecká sněmovna. Samozřejmě, pokud bude PS podávat zákony, které Senát nemá důvod připomínkovat, bude to mít na efektivitu stále vliv. První varianta závisela nejen na kvalitě

zákonů předložených PS, ale i na jejich počtu. Druhá varianta normalizací skóre eliminuje vliv kvantity zákonů a závisí na činnosti PS pouze kvalitativně. Výstupem této varianty je průměrný počet bodů, který Senát za každou analyzovanou situaci obdrží.

2. 2 Třetí a čtvrtá varianta – poměrná efektivita a vážená poměrná efektivita

Poslední dvě varianty sledují efektivitu Senátu, pokud se rozhodl využít svých pravomocí a připomínkovat, či zamítnout návrh zákona. Kritéria jsou nastavena tak, aby efektivita přímo nesouvisela s činností Poslanecké sněmovny. Tyto varianty tedy nezávisí ani na četnosti zákonů, ani na jejich kvalitě. Hodnotíme pouze sílu Senátu v případě, ve kterých se rozhodl využít své pravomoci pozměnit, nebo zamítnout zákon.

V třetí a čtvrté variantě se při analýze efektivit setkááme s šesti následujícími situacemi:

1. Senát podá pozměňovací návrh(y) k návrhu běžné legislativy a Poslanecká sněmovna návrh(y) přijme (situaci hodnotíme jako příznivou pro efektivitu Senátu a řadíme v následujících tabulkách do kategorie P_n).
2. Senát podá pozměňovací návrh(y) k návrhu běžné legislativy a Poslanecká sněmovna návrh(y) nepřijme (konání Senátu považujeme za neefektivní, protože nedokázal prosadit své návrhy; v následujících tabulkách patří situace do kategorie P_p).
3. Senát podá pozměňovací návrh(y) k návrhu ústavního zákona a Poslanecká sněmovna návrh(y) přijme a ústavní zákon je přijat ve znění schváleném Senátem (jednání Senátu bylo efektivní a situaci řadíme do kategorie P_n).
4. Senát zamítne návrh běžné legislativy a Poslanecká sněmovna senátní veto nepřehlasuje a legislativní proces tak končí (Senát byl ve svém jednání efektivní a situace spadá do kategorie Z_n).
5. Senát zamítne návrh běžné legislativy a Poslanecká sněmovna senátní veto přehlasuje a zákon přijme (Senát byl neefektivní a jedná se o kategorii Z_p).
6. Senát zamítne návrh ústavního zákona či mezinárodní smlouvy a legislativní proces končí (Senát byl efektivní; tento případ patří do kategorie Z_n).

Tyto situace mohou nejlépe demonstrovat míru efektivnosti Senátu v legislativním procesu. Případy, ve kterých Senát přijme návrh zákona ve znění předloženém PS anebo vyjádří vůli se návrhem zákona nezabývat, vypovídají spíše o nedůležitosti Senátu v legislativním procesu než o jeho efektivnosti, a proto zde nebudou zohledněny. Poslední situací, která může nastat a s níž nebudeme počítat, je situace, v níž Senát podá pozměňovací návrh k návrhu zákona, avšak tento návrh zákona nakonec není přijat v žádném znění a legislativní proces je tak ukončen. S tímto se několikrát setkáme, avšak nebudeme tyto situace uvádět do celkového přehledu pozměňovacích návrhů u třetí a čtvrté varianty, jelikož je těžké posoudit, zda je tato situace pro Senát příznivá či nikoliv. Přehled takovýchto případů je však uveden v tabulce č. 5 představující přehled legislativní činnosti Senátu za všechna období. Ve třetí variantě nebudou zohledněny různé typy zákonů a všechna legislativa tak bude analyzována společně, se stejnou vahou.

Tabulka č. 2: Poměrná efektivita

	Celkem	Sněmovna přehlasuje	Sněmovna nepřehlasuje	Poměrná efektivita
Pozměňovací návrhy	$P = P_p + P_n$	P_p	P_n	$\frac{P_n}{P_p + P_n}$
Zamítnutí	$Z = Z_p + Z_n$	Z_p	Z_n	$\frac{Z_n}{Z_p + Z_n}$
Celkem	$P_p + Z_p + P_n + Z_n$	$P_p + Z_p$	$P_n + Z_n$	$\frac{P_n + Z_n}{P_p + Z_p + P_n + Z_n}$

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 2 představuje zvolenou třetí metodu, tj. výpočet poměrné efektivity. Pozměňovací návrhy jsou označeny písmenem P, kterému je přiřazen buď index p – pro situaci, kdy Sněmovna pozměňovací návrhy přehlasuje – a index n – pro situaci, kdy Sněmovna pozměňovací návrhy přijme a schválí návrh zákona s připomínkami Senátu. Poměrná efektivita je u pozměňovacích návrhů vyjádřena jako podíl návrhů, které Sněmovna nepřehlasovala, a všech pozměňovacích návrhů podaných Senátem. Stejný princip je aplikován také u procesu zamítnutí s tím rozdílem, že je využíváno označení písmenem Z a výsledná hodnota vyjadřuje podíl Senátem zamítnutých návrhů zákonů, které Sněmovna nepřehlasovala, a všech Senátem zamítnutých návrhů. Poslední řádek tabulky vyjadřuje celkovou poměrnou efektivitu Senátu v legislativním procesu, kdy poměrná efektivita je podíl návrhů a zamítnutí, které Sněmovna nepřehlasovala, a úplně všech návrhů a zamítnutí

vykonaných Senátem. Výsledkem tohoto měření je procentuální vyjádření případů, v nichž Senát změnil rozhodnutí Poslanecké sněmovny a plnil tak funkci revizní komory.

U čtvrtého způsobu měření je počítána vážená poměrná efektivita, a to tak, že každému z jednotlivých typů zákonů je přiřazeno bodové ohodnocení na základě jeho právní síly či váhy. Jedná se o obdobný princip, který byl využit u předešlé varianty, s tím rozdílem, že zde budeme navíc rozlišovat i zákony dle jejich síly či důležitosti, a tyto pak budou započítány větší vahou oproti běžné legislativě. Ve výsledku to znamená, že v případě, že bude Senát úspěšnější ve své činnosti při projednávání např. ústavních zákonů, vzroste tím jeho celková procentuální efektivita (úspěšnost) více než při projednávání běžného zákona. Stupnice hodnocení možných situací dle typu zákonů (bez ohledu na reakci PS) je uvedena v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Bodové hodnocení situací dle typu zákonů

Situace	Bodové ohodnocení
Zamítnutí ústavního zákona	4
Připomínkování ústavního zákona	2
Zamítnutí návrhu běžné legislativy	1
Připomínkování návrhu běžné legislativy	0,75
Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2

Zpracoval: Autor.

Opět je nutné odůvodnit stanovené bodové rozpětí. Maximum, které může Senát v dané situaci obdržet, jsou čtyři body. Čtyři body Senát obdrží při zamítnutí návrhu ústavního zákona – veto je nepřehlasovatelné a projednávání tohoto zákona tak končí. Dva body obdrží Senát ve dvou situacích, kterými jsou: podání pozměňovacích návrhů k návrhu ústavního zákona (v takové situaci má Sněmovna možnost návrh přijmout i s těmito změnami, nebo jej zamítnout) a vyjádření nesouhlasu Senátu s ratifikací mezinárodní smlouvy (pak tato smlouva nemůže vstoupit v platnost). V případě úspěšného uplatnění práva veta pro běžnou legislativu je Senát hodnocen jedním bodem a v případě přijetí senátních pozměňovacích návrhů u běžné legislativy je hodnocení 0,75 bodu. Připomínkování běžné legislativy, které však není poté Sněmovnou akceptováno, je hodnoceno 0 body, stejně jako situace, kdy je uplatnění veta Senátem neúspěšné. Bodové hodnocení zákonů je založeno na podobném principu, jaký byl využit u prvního kritéria, ovšem bodová kvantifikace byla upravena vzhledem k tomu, že je v tomto případě pracováno se všemi třemi typy zákonů.

Samotný výpočet dle čtvrtého kritéria lze uskutečnit s pomocí tabulky č. 4: Spočítáme

sumu vážených četností situací s pomocí vah z druhého sloupce tabulky (*Bodové hodnocení čitatele podílu*). Tato suma značí vážený součet situací, ve kterých byl Senát efektivní. Dále spočítáme sumu vážených četností situací s využitím vah ve třetím sloupci tabulky (*Bodové hodnocení jmenovatele podílu*). Tento součet reprezentuje váženou četnost všech situací, ve kterých Senát konal. Efektivitu pak získáme jako podíl těchto dvou čísel.

Tabulka č. 4: Vážená poměrná efektivita

Funkční období		Bodové hodnocení čitatele podílu	Bodové hodnocení jmenovatele podílu
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	4
	Připomínkování ústavního zákona	2	2
	Veto běžného zákona - úspěšné	1	1
	Veto běžného zákona - přehlasování PS	0	1
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	0,75
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	0,75
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	2

Zpracoval: Autor.

Alternativně lze spočítat efektivitu dle čtvrtého kritéria pomocí následujícího vzorce:

$$\frac{c(\acute{u}) \cdot Z^{\acute{u}} + c(\acute{u}) \cdot P^{\acute{u}} + c(bp) \cdot P_n^b + c(bz) \cdot Z_n^b + c(m) \cdot Z^m}{c(\acute{u}) \cdot Z^{\acute{u}} + c(\acute{u}) \cdot P^{\acute{u}} + c(bp) \cdot (P_n^b + P_p^b) + c(bz) \cdot (Z_n^b + Z_p^b) + c(m) \cdot Z^m}$$

Po dosazení vah zákonů:

$$\frac{4 \cdot Z^{\acute{u}} + 2 \cdot P^{\acute{u}} + 0,75 \cdot P_n^b + 1 \cdot Z_n^b + 2 \cdot Z^m}{4 \cdot Z^{\acute{u}} + 2 \cdot P^{\acute{u}} + 0,75 \cdot (P_n^b + P_p^b) + 1 \cdot (Z_n^b + Z_p^b) + 2 \cdot Z^m}$$

kde $c(x)$ je váhová funkce, která dané situaci x (typ zákona, případně i akce Senátu – připomínkování/zamítnutí) přiřadí bodové ohodnocení na základě jeho právní síly či váhy. Pro zamítnutí běžných zákonů je užíváno označení (bz), pro pozměňovací návrhy běžných zákonů označení (bp), pro mezinárodní smlouvy označení (m) a pro ústavní zákony označení ($ú$). Pro pozměňovací návrhy a zamítnuté návrhy zůstává označení stejné jako v předchozí metodě, tedy (P) a (Z). Horní indexy označují typ zákona a situace a dolní indexy označují, zda se jedná o pozměňovací návrhy či senátní veto přehlasované PS (p), a nebo nepřehlasované PS (n). Výpočet je přizpůsoben možným situacím, do nichž se mohou zákonodárci v průběhu projednávání návrhů různých typů legislativy dostat.

3 Analyticko-empirická studie: případová studie Senátu ČR

Předmětem poslední části této diplomové práce je samotná analýza efektivnosti legislativní činnosti Senátu, která vychází z metodologického rámce představeného v předchozí kapitole. Tato část je rozdělena do tří větších celků, které jsou reprezentovány dvěma hlavními obdobími a následným srovnáním všech vybraných období. V rámci každého z obou detailněji analyzovaných období bude nejprve představena legislativa, která byla v daném období projednávána, a poté budou provedena jednotlivá měření. Tato měření se budou vztahovat pouze na vládní návrhy zákonů či návrhy zákonů pocházejících od Poslanecké sněmovny či dalších institucí k tomu oprávněných, nikoliv však od Senátu. Senátním iniciativám nebude věnována pozornost a to z několika důvodů. Prvním důvodem je malé množství těchto návrhů, s nimiž vyslovila souhlas PS a prošly tak běžným legislativním procesem.⁸⁰ Druhým důvodem je velký počet možných situací, které mohou při projednávání senátních návrhů zákonů nastat na půdě Senátu, tedy ještě předtím než je legislativní proces jako takový zahájen. Třetím důvodem je pak problematické zařazení těchto iniciativ do jednotlivých období z důvodu poměrně častého přesouvání a odkládání jejich projednávání a to napříč obdobími. Samozřejmě nepopíráme specifičnost senátních iniciativ a jejich potencionální vliv na míru efektivity druhé komory Parlamentu ve vztahu ke komoře první. Poměrně malé množství těchto iniciativ, které následně projednává i Poslanecká sněmovna je však faktorem, který jistě neovlivní výsledky této práce.

Vzhledem k tomu, že se volby do Poslanecké sněmovny v námi vybraných letech konaly v řádných termínech a sice 2.–3. června 2006 a 28.–29. května 2010, zatímco volby do Senátu se zpravidla konají na podzim, je třeba časově sjednotit námi analyzované funkční období, a v rámci něj projednávanou legislativu, u obou komor. Tato období budou v návaznosti na fakt, že se jedná o výzkum efektivnosti Senátu, časově ohraničena začátkem a koncem jednotlivých funkčních období horní komory Parlamentu České republiky.

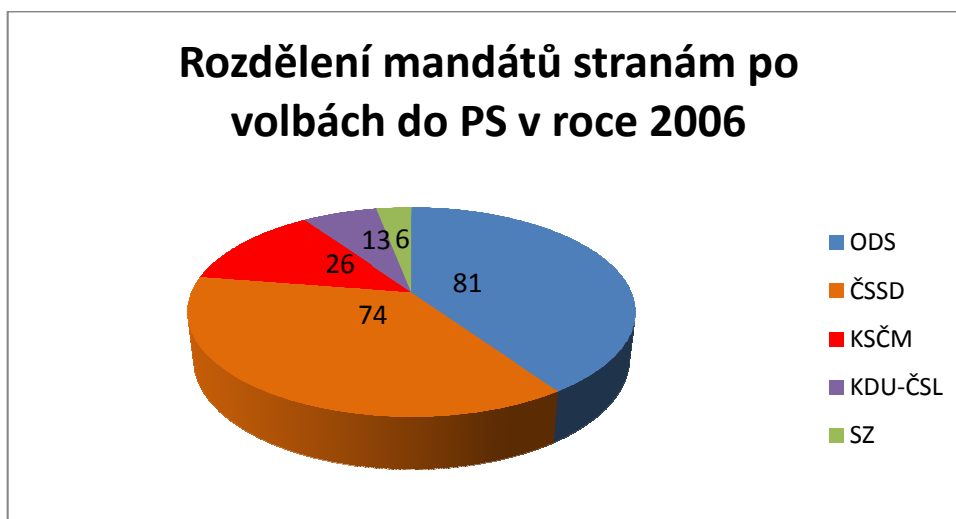
⁸⁰ Dle informací uvedených na webových stránkách Senátu ČR bylo Sněmovnou schváleno v námi analyzovaném období od roku 2000 do roku 2012 pouze 15 senátních návrhů zákonů. Tyto informace jsou dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie>.

Na webových stránkách Senátu Parlamentu ČR jsou téměř každoročně⁸¹ uveřejňovány zprávy o činnosti Senátu v daném roce. Vzhledem k tomu, že je pro tuto analýzu třeba pracovat s velkým objemem dat, resp. zákonů, jsou výroční zprávy Senátu z dostupných let vítaným pomocníkem při zpracování potřebných údajů.⁸² V prvních dvou funkčních obdobích Senátu tyto zprávy nevycházely a činnost Senátu nebyla tak dobře monitorována jako tomu je od 3. funkčního období, tedy od roku 2000. V práci budou analyzována mimo dvou již představených období, také třetí, čtvrté, páté a sedmé funkční období Senátu. Analýza tak pokryje činnost Senátu od roku 2000 do roku 2012.

3.1 Období stejných většin 2006–2008

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 přinesly do té doby v českém prostředí zcela nevídaný jev, a to patovou situaci, kdy po volbách bylo rozložení sil pravice vůči levici na půdě Sněmovny 100:100. Není předmětem této práce analyzovat volební systémy, volby či povolební vyjednávání, avšak je nutné obhájit výběr období 2006–2008 a jeho označení za období stejných většin.

Graf č. 2: Rozdělení mandátů politickým stranám po volbách do PS v roce 2006



Zdroj: Autor podle <http://volby.cz/pls/ps2006/ps531?xjazyk=CZ>

⁸¹ Poslední dostupnou, je zpráva o činnosti Senátu z roku 2010. Data o dalším funkčním období bylo třeba získávat pomocí vyhledávání jednotlivých projednávaných zákonů a analýzy procesu jejich projednávání v obou komorách Parlamentu ČR.

⁸² Výroční zprávy o činnosti Senátu jsou dostupné na <http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/>.

Graf č. 2 ukazuje rozdělení mandátů politickým stranám, které překonaly 5% hranici a dostaly se v roce 2006 do Sněmovny. Levicové strany, za něž jsou obecně považovány Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), získaly dohromady 100 mandátů. Pravicové strany či strany tíhnoucí k pravici, kterými jsou Občanská demokratická strana (ODS), Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU–ČSL) a Strana zelených (SZ), získaly také 100 mandátů. V následujících povolebních vyjednáváních se nakonec podařilo sestavit pravicovou vládu, které byla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra. Vzhledem k tomuto faktu tedy považujeme toto období za období pravicové většiny⁸³ v Poslanecké sněmovně a tedy stejné většiny, která byla v tu dobu i na půdě horní komory Parlamentu České republiky.

Pro volby do horní komory je v ČR aplikován systém parciální obměny, kdy je každé dva roky volena třetina senátorů. V pravidelných volbách konaných ve dnech 20. a 21. října 2006 bylo zvoleno 14 senátorů za ODS, šest senátorů za ČSSD, čtyři senátoři za KDU–ČSL, jedna senátorka byla zvolena za SOS (Stranu pro otevřenou společnost), jeden senátor za NSK (Nezávislí starostové pro kraj) a jeden senátor kandidoval jako nezávislý.⁸⁴ Složení druhé komory po těchto volbách vykazuje jasnou dominanci pravicových stran, zejména pak ODS, která měla v Senátu 41 zástupců.⁸⁵ Zastoupení dalších politických stran je znázorněno v grafu č. 3.⁸⁶

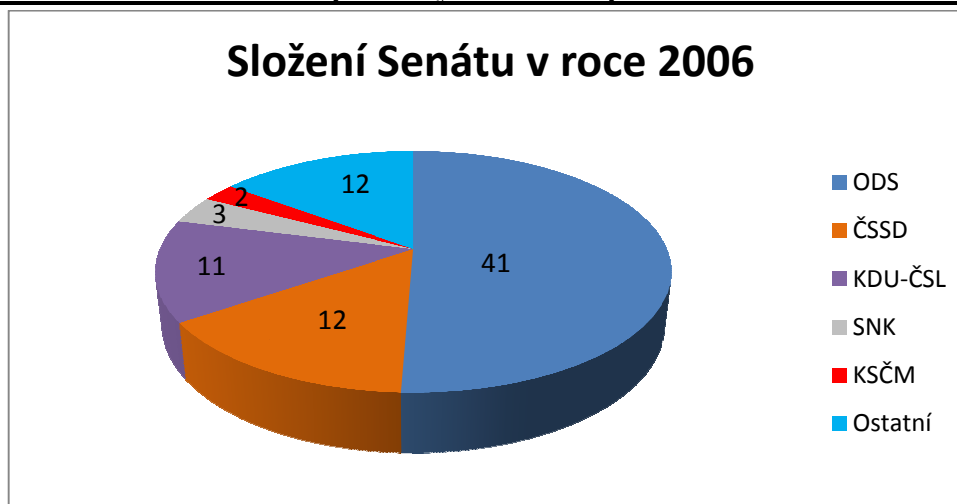
⁸³ Tato většina se opírala o hlasy tzv. přeběhlíků z levicových stran, což však není pro tuto práci podstatné.

⁸⁴ *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů 2006–2007* [online]. senat.cz, [cit. 2. června 2013]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2007/vyrzpr07.pdf>>.

⁸⁵ *Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2006* [online]. ods.cz, [cit. 2. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2006-senatni>>.

⁸⁶ V roce 2007 se konaly doplňovací volby v Písecku poté, co byla senátorka Jitka Seitlová zvolena zástupkyní Veřejného ochránce práv a dne 14. února 2007 složila slib a ujala se funkce neslučitelné s mandátem senátorky. Volby vyhrál Jiří Lajtoch kandidující za ČSSD, která tak získala třináctý mandát. Informace vychází ze zprávy o činnosti Senátu, dostupné na <<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2007/vyrzpr07.pdf>>.

Graf č. 3: Rozdělení mandátů politickým stranám po volbách do Senátu v roce 2006



Zdroj: Autor podle <http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2006-senatni>

Šesté funkční období Senátu disponující stejnou většinou, jaká byla zastoupena v Poslanecké sněmovně, trvalo od 29. listopadu 2006 do 30. října 2008.⁸⁷ V rámci šestého funkčního období Senátu bylo projednáno 192 návrhů běžných zákonů, z nichž 143 bylo schváleno, u 24 návrhů zákonů vyjádřil Senát vůli se jimi nezabývat a ve 22 případech vrátil Senát návrh zákona s pozměňovacími návrhy zpět do Poslanecké sněmovny. Dvakrát se Senátu nepodařilo na návrhu zákona usnést ve lhůtě stanovené zákonem a zákony tak byly přijaty. Pouze dva návrhy zákonů horní komora ve svém šestém funkčním období zamítla.

V šestém funkčním období uspělo v Poslanecké sněmovně 12 návrhů zákonů, které obsahovaly pozměňovací návrhy Senátu, naopak v deseti případech byl Senát přehlasován a Poslanecká sněmovna prosadila původní verzi návrhů. V obou dvou případech, kdy Senát vetoval legislativu předloženou Poslaneckou sněmovnou, byl přehlasován a Sněmovna prosadila svoji vůli. Poměrně nesporným bodem bylo schvalování mezinárodních smluv, kde Senát vyslovil v 73 případech souhlas s ratifikací těchto smluv a pouze ve třech případech horní komora nepřijala usnesení ve stanovené lhůtě, čímž nepřímo vyslovila s ratifikací souhlas.

Pro zpřehlednění informací o jednotlivých legislativních aktech, které jsou předmětem analýzy této práce, byla vytvořena tabulka č. 5, z níž budou čerpána data pro další měření, stejně jako z tabulky č. 6, kde jsou uvedeny zákony, které byly Senátem zamítnuty, a zákony, k nimž Senát připojil své pozměňovací návrhy. V tabulce č. 6 jsou započítány ústavní zákony pouze u pozměňovacích návrhů, jelikož zamítnutí ústavního zákona či

⁸⁷ Informace získané z výročních zpráv o činnosti Senátu v letech 2007–2008. Dostupné na <<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/>>.

mezinárodní smlouvy ze strany Senátu znamená konec legislativního procesu, proto se do této části tabulky promítají pouze běžné zákony. Je zde také uvedeno, v jakém znění byly tyto návrhy zákonů ve finální verzi schváleny. Obě tyto tabulky budou využívány pro všechna další měření.

Tabulka č. 5: Přehled legislativy za všechna období

	3. období	4. období	5. období	6. období	7. období	8. období	Celkem
Ústavní zákony - celkem	7	3	2	0	2	5	19
schváleno	3	2	0	0	2	3	10
zamítnuto	3	0	2	0	0	0	5
pozměňovací návrhy	1	1	0	0	0	0	2
nepřijal usnesení	0	0	0	0	0	2	2
Běžné zákony - celkem	244	257	241	192	181	223	1338
schváleno	71	123	61	142	134	120	651
zamítnuto	13	10	36	2	8	30	99
vyjádření vůle se návrhem nezabývat	94	47	32	24	6	5	208
pozměňovací návrhy	57	66	103	22	27	62	337
nepřijato usnesení	9	11	9	2	6	6	43
Mezinárodní smlouvy	69	81	69	76	61	101	457
dán souhlas k ratifikaci	69	80	65	76	61	101	452
nedán souhlas k ratifikaci	0	1	1	0	0	0	2
vzata zpět či odročena	0	0	3	0	0	0	3

Zdroj: Autor podle http://www.senat.cz/dokumenty/index.php?ke_dni=22.06.2013&O=9

Tabulka č. 6: Přehled pozměňovacích návrhů a zamítnuté legislativy

	3. období	4. období	5. období	6. období	7. období	8. období	Celkem
Pozměňovací návrhy⁸⁸	58	67	103	22	27	62	339
ve znění Senátu	37	43	56	12	15	30	193
ve znění PS	18	21	47	10	9	31	136
nepřijat	3	3	0	0	3	1	10
Zamítnuté zákony	13	10	36	2	8	30	99
ve znění PS	6	7	18	2	5	29	67
zamítnuto	7	3	18	0	3	1	32

Zdroj: Autor podle http://www.senat.cz/dokumenty/index.php?ke_dni=22.06.2013&O=9

3. 1. 1 První a druhá varianta

U prvního měření, resp. bodové kvantifikace podaných návrhů zákonů vycházíme z tabulky č. 1 uvedené v kapitole věnující se metodologii práce. V rámci prvního kritéria či varianty bude zkoumána efektivita Senátu za funkční období. Jelikož zde zkoumáme počet činností za období, závisí hodnota výsledného skóre nejen na efektivitě Senátu, ale i na činnosti Poslanecké sněmovny. Skóre roste s vyšším počtem zákonů i větší efektivitou Senátu.

⁸⁸ Započítány jsou i pozměňovací návrhy u ústavních návrhů zákonů.

Tabulka č. 7: První varianta pro období 2006–2008

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	142	142
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	12	36
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	10	20
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	2	2
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	0	0
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	24	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	2	0
CELKEM	192	200

Zpracoval: Autor.

Podíváme-li se na tabulku č. 7, zjistíme, že projednáváno bylo 192 návrhů zákonů, za které Senát obdržel 200 bodů. Ve 142 případech Senát schválil návrh zákona ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou a obdržel tak jeden bod za každou takovou situaci. Ve 12 případech Sněmovna přijala pozměňovací návrhy Senátu a naopak v deseti případech tyto návrhy Sněmovna přehlasovala a přijala zákon v původním znění. Dohromady tak Senát za pozměňovací návrhy dostal 56 bodů. V šestém funkčním období zamítl Senát návrh zákona předložený PS pouze dvakrát a v obou případech byl Sněmovnou přehlasován, což hodnotíme dvěma body. Situace, v nichž považujeme Senát za zbytečný pro legislativní proces, tedy vyjádření vůle se návrhem nezabývat a nedodržení lhůty stanovené zákonem pro projednání návrhu zákona, nastaly v tomto období 26krát a Senát za ně body nedostal.

Jak již bylo popsáno v metodologii práce, tak abychom eliminovali vliv aktivity Poslanecké sněmovny na skóre efektivity, normalizujeme v druhé variantě výslednou hodnotu počtem zákonů. Efektivnost dle této varianty tedy vyjadřuje, jak se Senát prosazuje, a nezávisí na množství zákonů, které předloží Poslanecká sněmovna. Druhá varianta normalizací skóre eliminuje vliv kvantity zákonů a závisí na činnosti PS pouze kvalitativně. Výstupem této varianty je průměrný počet bodů, který Senát za každou analyzovanou situaci obdrží.

V našem případě je tedy výpočet následující: $200/192 = 1,04$ bodu. Senát tedy v průměru za každou zkoumanou situaci v tomto období obdržel 1,04 bodu.

3. 1. 2 Třetí varianta

Tabulka č. 8: Třetí varianta pro období 2006–2008

<u>6. funkční období 2006–2008</u>		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u>	22	10	12	$\frac{12}{10 + 12}$	54,54 %
	<u>Zamítnutí</u>	2	2	0	$\frac{0}{2 + 0}$	0 %
	<u>Celkem</u>	24	12	12	$\frac{12 + 0}{10 + 2 + 12 + 0}$	50 %

Zpracoval: Autor.

Na základě třetí varianty počítáme poměrnou efektivitu, tedy procentuální vyjádření případů, v nichž Senát změnil rozhodnutí Poslanecké sněmovny a plnil tak funkci revizní komory. Celkem Senát ve svém šestém funkčním období podal 22 pozměňovacích návrhů, z nichž 12 Sněmovna přijala a v deseti případech naopak trvala na původním znění. Ve stejném období byly Senátem vetovány dva návrhy zákonů, které byly následně Sněmovnou přesto schváleny. Horní komora se tedy pokusila celkem 24krát změnit rozhodnutí Poslanecké sněmovny, což se jí podařilo pouze 12krát, tedy přesně v 50 % případů.

3. 1. 3 Čtvrtá varianta

U čtvrtého způsobu měření je počítána vážená poměrná efektivita, a to tak, že každému z jednotlivých typů zákonů je přiřazeno bodové ohodnocení na základě jeho právní síly či váhy. Jedná se o podobný princip, který byl využit u předešlé varianty, s tím rozdílem, že zde budeme navíc rozlišovat i zákony dle jejich síly či důležitosti. Tabulka č. 9 představuje množství případů, kdy k daným situacím došlo, a jejich bodové ohodnocení, na jehož základě provedeme výpočet vážené poměrné efektivnosti.

Tabulka č. 9: Čtvrtá varianta pro období 2006–2008

6. Funkční období 2006–2008		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	0	0
	Připomínkování ústavního zákona	2	0	0
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	0	0
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	2	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	10	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	12	9
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	0	0
	CELKEM		24	9

Zpracoval: Autor.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (0 \cdot 1) + (2 \cdot 0) + (10 \cdot 0) + (12 \cdot 0,75) + (0 \cdot 2)}{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (0 + 2) \cdot 1 + (10 + 12) \cdot 0,75 + (0 \cdot 2)}$$

$$= \frac{0 + 0 + 0 + 0 + 0 + 9 + 0}{0 + 0 + 2 + 16,5 + 0} = \frac{9}{18,5} = \mathbf{48,64\%}$$

3. 1. 4 Zhodnocení

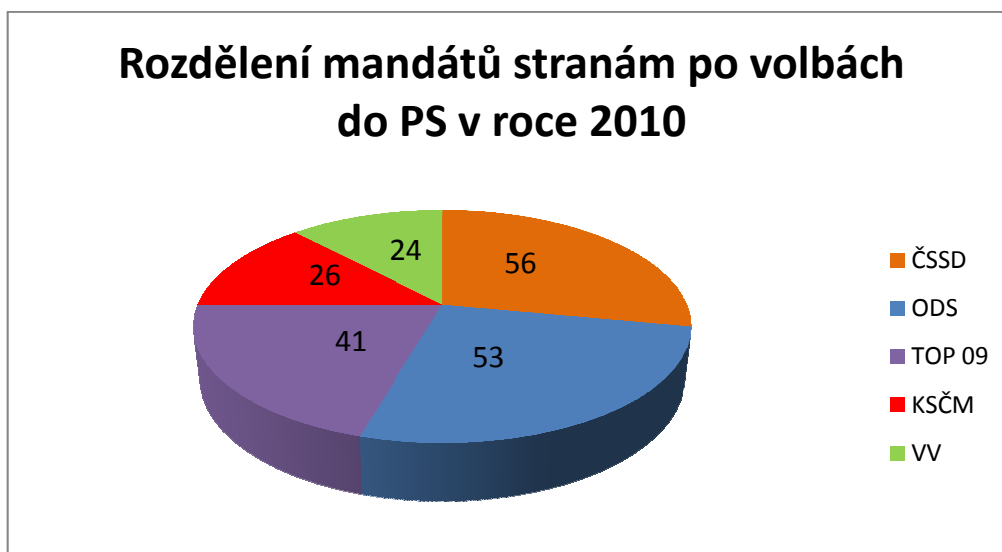
V období stejných většin v Poslanecké sněmovně i Senátu Parlamentu České republiky v letech 2006–2008 obdržel Senát v první variantě 200 bodů. Poté jsme normalizovali výslednou hodnotu počtem zákonů, čímž jsme dosáhli eliminace vlivu aktivit PS na skóre efektivity u druhé varianty, kde výsledná hodnota činí 1,04 bodu. Třetí varianta počítá poměrnou efektivitu Senátu vyjádřenou v procentuální úspěšnosti Senátu při pokusech změnit rozhodnutí Poslanecké sněmovny. V analyzovaném období se horní komoře podařilo přesně v 50 % případů změnit rozhodnutí komory dolní. Poslední varianta zkoumající váženou poměrnou efektivitu přinesla výslednou hodnotu 48,64 %.

Tato práce předpokládá, že složení komor Parlamentu má vliv na efektivnost Senátu. Na základě tohoto tvrzení jsme tedy předpokládali, že právě v období stejných většin v obou komorách bude činnost Senátu utlumena. Samozřejmě nelze vytvářet závěry na základě analýzy jednoho období, avšak již nyní lze pozorovat, že Senát v tomto období ze 192 projednávaných běžných zákonů 142 přijal a pouze ve 24 případech se pokusil měnit rozhodnutí PS. Toto jednání může být způsobeno právě složením obou komor Parlamentu, avšak je třeba získané výsledné hodnoty porovnat s dalšími obdobími.

3. 2 Období rozdílných většin 2010–2012

Jak je patrné z grafu č. 4, tak ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 získala nejvíce hlasů a mandátů levicová ČSSD následovaná ODS, TOP 09, KSČM a Věci veřejnými (VV). V rámci povolebního vyjednávání o potenciálních koalicích se objevilo několik možností, avšak levicovým stranám se nepodařilo zajistit si většinu a koaliční středo-pravicová vláda byla sestavena ODS, TOP 09 a VV, které získaly 118 mandátů a měly tedy ve Sněmovně jasnou převahu.

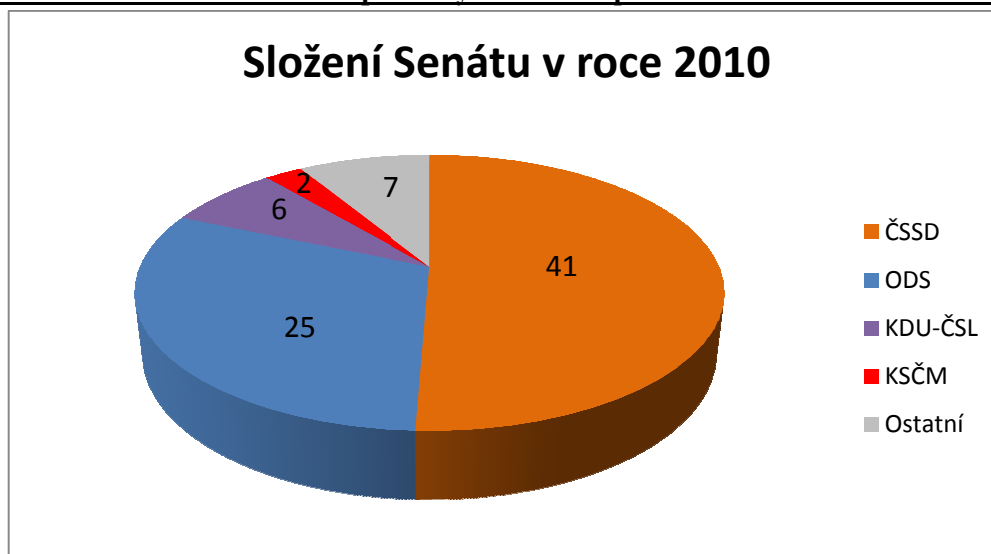
Graf č. 4: Rozdělení mandátů politickým stranám po volbách do PS v roce 2010



Zdroj: Autor podle <http://volby.cz/pls/ps2010/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

Po senátních volbách v roce 2008 zaznamenala nárůst počtu mandátů zejména ČSSD, což vyústilo ve ztrátu dominantního postavení pravice na půdě druhé komory Parlamentu v letech 2010–2012, kdy nadpoloviční většinou disponovala levice, a to zejména právě díky 41 mandátům ČSSD. Rozdělení mandátů mezi jednotlivé politické strany či uskupení v Senátu po volbách v roce 2010 je znázorněno v grafu č. 5. V letech 2010–2012 byly komory Parlamentu ČR složeny z opačných většin.

Graf č. 5: Rozdělení mandátů politickým stranám po volbách do Senátu v roce 2010



Zdroj: Autor podle <http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2010-senatni>

3. 2. 1 První a druhá varianta

U první varianty pro 8. funkční období vycházíme stejně jako u předešlého období, tedy období 2006–2008, z tabulky č. 1, kde je určena bodová kvantifikace pro jednotlivé situace, které mohou nastat při projednávání běžných zákonů. Z níže uvedené tabulky č. 10 lze zjistit, že v letech 2010–2012 horní komora Parlamentu ČR schválila v původním znění 120 návrhů zákonů ohodnocených 120 body. Při prosazování svých pozměňovacích návrhů byl Senát úspěšný ve 30 případech a naopak neúspěšný ve 31 případech. Za pozměňovací návrhy je tak druhé komoře přiděleno 152 bodů. Při využití práva veta Senát již tak úspěšný nebyl. Sněmovna dokázala Senát přehlasovat ve 29 ze 30 případů a pouze jednou Senát dosáhl nepřijetí daného návrhu zákona. Za tyto situace dostal Senát 32 bodů. V 8. funkčním období se Senát pětkrát rozhodl návrhem nezabývat a šestkrát se nedokázal na návrhu zákona usnést v určené době. Celkový počet bodů v první variantě v období 2010–2012 je tedy 304.

Tabulka č. 10: První varianta pro období 2010–2012

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	120	120
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	30	90
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	31	62
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	29	29
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	1	3
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	5	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	6	0
CELKEM	219	304

Zpracoval: Autor.

Aplikujeme-li zde druhou námi zvolenou variantu určující průměrný počet bodů za jednotlivou situaci, zjistíme, že skóre, kterého Senát v tomto období dosáhl je vyšší, než skóre

Senátu v období 2006-2008. Výpočet opět probíhá tak, že vezmeme celkové bodové ohodnocení a normalizujeme je počtem případů. Výsledný počet bodů je tedy po zaokrouhlení 1,39.

3. 2. 2 Třetí varianta

Ve třetí variantě opět počítáme poměrnou efektivitu, tedy procentuální vyjádření případů, v nichž Senát změnil rozhodnutí Poslanecké sněmovny. V osmém funkčním období podal Senát celkem 62 pozměňovacích návrhů, z nichž 30 Sněmovna přijala a naopak 31 nadpoloviční většinou hlasů přehlasovala a přijala tak návrh zákona ve znění podstoupeném Senátu. Zbývající jeden návrh zákona, k němuž byl podán pozměňovací návrh, nakonec nebyl přijat v žádném znění, a proto s ním dále nepočítáme. Vetováno bylo celkem 30 návrhů zákonů, z nichž 29 Sněmovna přesto po opakovaném hlasování přijala, a pouze jeden návrh zákona, který se Senátu podařilo zamítnout. Senát se tedy pokusil změnit rozhodnutí Poslanecké sněmovny v 91 případech. Úspěšná byla druhá komora ve 31 případech, což znamená, že na základě této varianty byl Senát efektivní ve 34,06 % případů. Postup měření je zobrazen v tabulce č. 11.

Tabulka č. 11: Třetí varianta pro období 2010–2012

8. funkční období 2010–2012		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u>	61	31	30	$\frac{30}{31 + 30}$	49,18 %
	<u>Zamítnutí</u>	30	29	1	$\frac{1}{29 + 1}$	3,33 %
	<u>Celkem</u>	91	60	31	$\frac{30 + 1}{31 + 29 + 30 + 1}$	34,06 %

Zpracoval: Autor.

3. 2. 3 Čtvrtá varianta

Tabulka č. 12: Čtvrtá varianta pro období 2010–2012

8. Funkční období 2010–2012		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	0	0
	Připomínkování ústavního zákona	2	0	0
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	1	1
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	29	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	31	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	30	22,5
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	0	0
	CELKEM		91	23,5

Zpracoval: Autor.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (1 \cdot 1) + (29 \cdot 0) + (31 \cdot 0) + (30 \cdot 0,75) + (0 \cdot 2)}{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (1 + 29) \cdot 1 + (31 + 30) \cdot 0,75 + (0 \cdot 2)}$$

$$= \frac{0 + 0 + 1 + 0 + 0 + 22,5 + 0}{0 + 0 + 30 + 45,75 + 0} = \frac{23,5}{75,75} = \mathbf{31,02\%}$$

3. 2. 4 Zhodnocení

V 8. funkčním období probíhajícím v letech 2010–2012, kdy většinové složení v Poslanecké sněmovně neodpovídalo většinovému složení v Senátu, bylo Senátem z celkových 223 běžných zákonů schváleno pouze 120. Senát se tak oproti předešlému období více snažil měnit rozhodnutí PS, a sice v 92 případech, kdy 30krát využil práva veta a u zbylých 62 návrhů zákonů tyto vrátil do Sněmovny s pozměňovacími návrhy. Úspěšnost pozměňovacích návrhů byla téměř poloviční, a sice 49,18 %, kdy 30 zákonů bylo přijato ve znění navrženém Senátem a 31 zákonů bylo přijato v původním znění předloženém Senátu Poslaneckou sněmovnou. Při pokusech o zamítnutí projednávané legislativy Senát již tak úspěšný nebyl, jelikož ze zmíněných 30 zamítnutých návrhů zákonů jich Sněmovna 29 přijala navzdory vůli Senátu a pouze jeden tento návrh nebyl přijat, což je úspěšnost 3,33 %.

U první varianty měření činí hodnota v tomto období 304 bodů, ze kterých je následně vypočítána varianta druhá, která vypovídá, kolik bodů získal Senát v průměru za jednotlivé představené situace, tato hodnota je v tomto období 1,39 bodů. Jak již bylo zmíněno, Senát byl v tomto období poměrně úspěšný při prosazování pozměňovacích návrhů, avšak neúspěšný při zamítání návrhů zákonů, což se odrazilo i ve třetí variantě, kde je výsledná hodnota 34,06 %, což znamená, že Senát byl při snaze měnit rozhodnutí PS úspěšný ze 34,06 %. Poslední čtvrtá varianta přinesla výslednou hodnotu 31,02 %. Následující kapitola představí analýzu dalších vybraných období, s nimiž data získaná v této kapitole následně porovnáme.

3. 3 Analýza dalších období

Vzhledem k tomu, že máme potřebná data z vybraných období, je nyní třeba aplikovat námi zvolené varianty i na další funkční období, čímž získáme možnost porovnat výsledné hodnoty a odpovědět tak na výzkumné otázky práce. Tato kapitola je rozdělena do menších podkapitol reprezentujících vybraná funkční období. Každé období bude stručně popsáno z hlediska složení komor Parlamentu a následně budou provedena všechna čtyři měření, která poslouží při porovnání všech výsledných hodnot a zhodnocení celé analýzy v kapitole 3. 4 této práce. Data pro jednotlivá měření vycházejí z tabulek č. 5 a 6. této práce.

3. 3. 1 Období 2000–2002

Ve třetím funkčním období Senátu v letech 2000–2002 držely většinu v horní komoře pravicové strany. Po volbách v roce 2000 bylo rozdělení mandátů v Senátu takové, že ODS měla 22 senátorů, KDU–ČSL měla 19 senátorů, koaliční uskupení US/ODA (Unie svobody/Občanská demokratická aliance) mělo 16 zástupců. Levicové strany ČSSD a KSČM měly 15 a 3 senátory. Zbýlých šest křesel bylo rozděleno mezi menší politické subjekty.⁸⁹ Situace v Poslanecké sněmovně byla stejná, jelikož většinu zde tvořili zástupci stran pravicových, tedy ODS se 63 poslanci, US s 19 poslanci a středo-pravicová KDU–ČSL s 20 poslanci. Levicové strany ČSSD a KSČM měly dohromady 98 poslanců.⁹⁰ Vzhledem k politické situaci a rozkolu v pravicovém politickém táboře byla však na základě *Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice* sestavena menšinová vláda ČSSD podporovaná ODS. Většinu však v obou komorách Parlamentu držela pravice.

Tabulka č. 13: První varianta pro období 2000–2002

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	71	71
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	37	111
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	18	36
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	6	6
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	7	21
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	94	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	9	0
CELKEM	241	245

Zpracoval: Autor.

⁸⁹ *Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2000* [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2000-senatni>>.

⁹⁰ *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1998* [online]. volby.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps1998/u610>>.

Tabulka č. 14: Třetí varianta pro období 2000–2002

3. funkční období 2000-2002		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u> ⁹¹	55	18	37	$\frac{37}{18 + 37}$	67,27 %
	<u>Zamítnutí</u>	13	6	7	$\frac{7}{7 + 6}$	53,84 %
	<u>Celkem</u>	68	24	44	$\frac{37 + 7}{18 + 6 + 37 + 7}$	64,70 %

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 15: Čtvrtá varianta pro období 2000–2002

3. Funkční období 2000–2002		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	3	12
	Připomínkování ústavního zákona	2	1	2
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	7	7
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	6	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	18	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	36	27
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	0	0
	CELKEM		71	48

Zpracoval: Autor.

⁹¹ Součástí jsou pozměňovací návrhy k ústavním zákonům a naopak vynechány byly pozměňovací návrhy k legislativě, která nakonec nebyla přijata.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(3 \cdot 4) + (1 \cdot 2) + (7 \cdot 1) + (6 \cdot 0) + (18 \cdot 0) + (36 \cdot 0,75) + (0 \cdot 2)}{(3 \cdot 4) + (1 \cdot 2) + (7 + 6) \cdot 1 + (18 + 36) \cdot 0,75 + (0 \cdot 2)}$$
$$= \frac{12 + 2 + 7 + 0 + 0 + 27 + 0}{12 + 2 + 13 + 40,5 + 0} = \frac{48}{67,5} = \mathbf{71,11\%}$$

Ve třetím funkčním období získal Senát 245 bodů v první variantě. Z ní se následně vypočítala varianta druhá, která činí 1,01 bodu, které Senát v průměru za každou situaci obdržel. U pozměňovacích návrhů a využívání práva veta byl Senát v tomto období poměrně úspěšný. Celkové procento úspěšného využití těchto pravomocí činí 64,70 %. Vážená poměrná efektivita byla na základě varianty čtvrté změřena na 71,11 %.

3. 3. 2 Období 2002–2004

Ve čtvrtém funkčním období Senátu po volbách v roce 2002 měla většinu mandátů v horní komoře Parlamentu opět pravice, když ODS byla reprezentována 26 senátory, KDU–ČSL 15 senátory. Podpory pravici se dostávalo také z řad Klubu otevřené demokracie, který sdružoval zejména nestraníky a měl 16 mandátů. Levicové strany zaznamenaly propad a jediným zástupcem levice byla ČSSD s pouhými 11 senátory. Posledních 13 mandátů bylo na základě volebních výsledků přiděleno nezávislým kandidátům a nestraníkům.⁹² Naopak Poslaneckou sněmovnu ovládly levicové strany ČSSD a KSČM se 70 a 41 poslanci. Občanská demokratická strana byla zastupována 58 poslanci a koalice KDU–ČSL a US–DEU (Unie svobody – Demokratická unie) 31 poslanci.⁹³ Jedná se tak o období rozdílných většin.

⁹² *Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2002* [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2002-senatni>>.

⁹³ *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2002* [online]. volby.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps2002/ps63?xjazyk=CZ>>.

Tabulka č. 16: První varianta pro období 2002–2004

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	123	123
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	43	129
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	21	42
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	7	7
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	3	9
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	47	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	11	0
CELKEM	255	310

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 17: Třetí varianta pro období 2002–2004

4. funkční období 2002–2004		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u> ⁹⁴	64	21	43	$\frac{43}{43 + 21}$	67,18 %
	<u>Zamítnutí</u>	10	7	3	$\frac{3}{3 + 7}$	30,00 %
	<u>Celkem</u>	74	28	46	$\frac{43 + 3}{21 + 7 + 43 + 3}$	62,16 %

Zpracoval: Autor.

⁹⁴ Součástí jsou pozměňovací návrhy k ústavním zákonům. Vynechány byly pozměňovací návrhy k legislativě, která nakonec nebyla přijata.

Tabulka č. 18: Čtvrtá varianta pro období 2002–2004

4. Funkční období 2002–2004		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	0	0
	Připomínkování ústavního zákona	2	1	2
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	3	3
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	7	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	21	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	42	31,5
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	1	2
	CELKEM		75	38,5

Zpracoval: Autor.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(0 \cdot 4) + (1 \cdot 2) + (3 \cdot 1) + (7 \cdot 0) + (21 \cdot 0) + (42 \cdot 0,75) + (1 \cdot 2)}{(0 \cdot 4) + (1 \cdot 2) + (3 + 7) \cdot 1 + (21 + 42) \cdot 0,75 + (1 \cdot 2)}$$

$$= \frac{0 + 2 + 3 + 0 + 0 + 31,5 + 2}{0 + 2 + 10 + 47,25 + 2} = \frac{38,5}{61,25} = \mathbf{62,85 \%}$$

Na základě provedených měření u jednotlivých variant bylo dosaženo následujících hodnot. V první variantě získal Senát 310 bodů za 255 hodnocených situací, což znamená výsledek 1,21 bodů pro variantu č. 2. V 67,18 % případů dokázal Senát uspět se svými pozměňovacími návrhy a ve 30 % případů uspěl se zamítnutím návrhů zákonů. Celkově horní

komora změnila stanovisko komory dolní v 62,16 % případů. Výsledná hodnota u vážené poměrné efektivity v rámci čtvrté varianty je 62, 85 %.

3. 3. 3 Období 2004–2006

V pátém funkčním období Senátu bylo po volbách v roce 2004 složení horní komory opět pravicové. ODS zastupovalo 35 senátorů, KDU–ČSL 11 senátorů, US–DEU čtyři senátoři. Levicová ČSSD opět oslabila a byla tak zastupována pouze šesti senátory. KSČM se po krátké pauze opět podařilo dostat do Senátu své zástupce, když byli za tuto stranu zvoleni dva senátoři. Senátorů bez politické příslušnosti či nezávislých bylo 23.⁹⁵ Složení Poslanecké sněmovny se oproti předešlému funkčnímu období Senátu nezměnilo a stále zde měla většinu levice.

Tabulka č. 19: První varianta pro období 2004–2006

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	61	61
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	56	168
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	47	94
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	18	18
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	18	54
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	32	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	9	0
CELKEM	241	395

Zpracoval: Autor.

⁹⁵Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2004 [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2004-senatni>>.

Tabulka č. 20: Třetí varianta pro období 2004–2006

5. funkční období 2004–2006		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u>	103	47	56	$\frac{56}{56 + 47}$	54,36 %
	<u>Zamítnutí</u>	36	18	18	$\frac{18}{18 + 18}$	50,00 %
	<u>Celkem</u>	139	65	74	$\frac{56 + 18}{47 + 18 + 56 + 18}$	53,23 %

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 21: Čtvrtá varianta pro období 2004–2006

5. Funkční období 2004–2006		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	2	8
	Připomínkování ústavního zákona	2	0	0
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	18	18
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	18	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	47	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	56	42
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	1	2
	CELKEM		142	70

Zpracoval: Autor.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(2 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (18 \cdot 1) + (18 \cdot 0) + (47 \cdot 0) + (56 \cdot 0,75) + (1 \cdot 2)}{(2 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (18 + 18) \cdot 1 + (47 + 56) \cdot 0,75 + (1 \cdot 2)}$$
$$= \frac{8 + 0 + 18 + 0 + 0 + 42 + 2}{8 + 0 + 36 + 77,25 + 2} = \frac{70}{123,25} = \mathbf{56,79\%}$$

V pátém funkčním období obdržel Senát v první variantě měření 395 bodů, a to z celkových 241 případů. V rámci výpočtu varianty číslo dvě je výsledná hodnota oproti předešlým měřením poměrně vysoká, a sice 1,63 bodu. Ve třetí variantě Senát dosáhl úspěšnosti 53,23 % a u čtvrté varianty byla hodnota změřena na 56,79 %.

3. 3. 4 Období 2008–2010

Poslední námi analyzované období, je sedmé funkční období Senátu probíhající v letech 2008–2010. Horní komora byla v tomto období opět převážně pravicová, když zde ODS měla 35 senátorů, KDU–ČSL sedm senátorů a Strana zelených jednoho senátora. ČSSD byla reprezentována 29 senátory a KSČM třemi senátory. Šest senátorů bylo nezávislých či nestraníků.⁹⁶ Složení Poslanecké sněmovny v tomto období již bylo popsáno v rámci šestého funkčního období, jelikož volby do PS se standardně konají každé čtyři roky. Opět toto období tedy považujeme za období stejných většin v obou komorách Parlamentu.

⁹⁶ *Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2008* [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2008-senatni>>.

Tabulka č. 22: První varianta pro období 2008–2010

	počet případů	bodové ohodnocení
Senát schválil v původním znění (1 b.)	134	134
Senátní pozměňovací návrh – prošel (3 b.)	15	45
Senátní pozměňovací návrh – neprošel (2 b.)	9	18
Senát zamítl návrh zákona – PS přehlasovala (1 b.)	5	5
Senát zamítl návrh zákona – PS nepřehlasovala (3 b.)	3	9
Senát se návrhem nezabýval (0 b.)	6	0
Senát se nestihl v určené době usnést (0 b.)	6	0
CELKEM	178	211

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 23: Třetí varianta pro období 2008–2010

7. funkční období 2008-2010		<u>Celkem</u>	<u>Sněmovna přehlasuje</u>	<u>Sněmovna nepřehlasuje</u>	<u>Poměrná efektivita</u>	<u>Výsledek</u>
	<u>Pozměňovací návrhy</u> ⁹⁷	24	9	15	$\frac{15}{15 + 9}$	62,50 %
	<u>Zamítnutí</u>	8	5	3	$\frac{3}{3 + 5}$	37,50 %
	<u>Celkem</u>	32	14	18	$\frac{15 + 3}{9 + 5 + 15 + 3}$	56,25 %

Zpracoval: Autor.

⁹⁷ Z celkového přehledu byly vynechány pozměňovací návrhy k legislativě, která nakonec nebyla přijata.

Tabulka č. 24: Čtvrtá varianta pro období 2008–2010

7. Funkční období 2008–2010		Bodové ohodnocení	Počet případů	Body celkem
	Zamítnutí ústavního zákona Senátem	4	0	0
	Připomínkování ústavního zákona	2	0	0
	Veto běžného zákona – úspěšné	1	3	3
	Veto běžného zákona – přehlasování PS	0	5	0
	Připomínkování běžné legislativy - přehlasování PS	0	9	0
	Připomínkování běžné legislativy - přijato ve znění schváleném Senátem	0,75	15	11,25
	Zamítnutí mezinárodní smlouvy	2	0	0
	CELKEM		32	14,25

Zpracoval: Autor.

Výpočet vážené poměrné efektivity v této variantě je následující:

$$\frac{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (3 \cdot 1) + (5 \cdot 0) + (9 \cdot 0) + (15 \cdot 0,75) + (0 \cdot 2)}{(0 \cdot 4) + (0 \cdot 2) + (3 + 5) \cdot 1 + (9 + 15) \cdot 0,75 + (0 \cdot 2)}$$

$$= \frac{0 + 0 + 3 + 0 + 0 + 11,25 + 0}{0 + 0 + 8 + 18 + 0} = \frac{14,25}{26} = \mathbf{54,80\%}$$

Za sedmé funkční období Senát obdržel v první variantě měření 211 bodů ze 178 situací, což ve druhé variantě znamená v průměru 1,18 bodu za každý případ či situaci, která může během legislativního procesu nastat. Senátu se v tomto období podařilo změnit

rozhodnutí Poslanecké sněmovny v celkem 56,25 % případů. Vážená poměrná efektivita Senátu pak byla vypočtena na 54,80 %.

3. 4 Srovnání všech období a zhodnocení výsledků

Předmětem poslední podkapitoly této práce je srovnání a zhodnocení výsledků měření provedených v předešlých kapitolách. V průběhu analýzy jsme nasbírali velký objem dat, na jejichž základě odpovíme na výzkumné otázky a zároveň potvrdíme či vyvrátíme hypotézu stanovenou v úvodu práce. Abychom s výslednými hodnotami mohli pracovat, byla vytvořena tabulka č. 25, která přehledně zobrazuje naměřené hodnoty pro všechny varianty u všech námi analyzovaných období. Barevně jsou zde rozlišena období stejných a rozdílných většin v obou komorách Parlamentu. Na základě této tabulky budeme moci naměřené hodnoty snadněji porovnat a zhodnotit tak výstupy této práce.

Prvním krokem nezbytným pro další analýzu je výpočet aritmetického průměru z naměřených hodnot u jednotlivých variant pro všechna období mimo námi vybraná dvě hlavní období, která budou poté na základě tohoto průměru s ostatními obdobími porovnávána. Abychom dosáhli co nejobektivnějších výsledků, bude mimo průměru pro každou variantu vypočítána i směrodatná odchylka dle níže uvedené rovnice sloužící k tomuto účelu. Směrodatná odchylka vypovídá o tom, jak moc se od sebe navzájem liší typické případy v souboru čísel. Pokud je směrodatná odchylka malá, jsou si naměřené hodnoty blízké, naopak pokud je velká, hodnoty se výrazně liší. Výsledné průměry a směrodatné odchylky pro jednotlivé varianty budou poté porovnány s hodnotami naměřenými v šestém a osmém funkčním období Senátu, tedy se dvěma hlavními obdobími naší analýzy.

Tabulka č. 25: Výsledné hodnoty všech variant za všechna období

	Varianta č. 1	Varianta č. 2	Varianta č. 3	Varianta č. 4
3. období	245 b.	1,01 b.	64,70 %	71,11 %
4. období	310 b.	1,21 b.	62,16 %	62,85 %
5. období	395 b.	1,63 b.	53,23 %	56,79 %
6. období	200 b.	1,04 b.	50,00 %	48,64 %
7. období	211 b.	1,18 b.	56,25 %	54,80 %
8. období	304 b.	1,39b.	34,06 %	31,02 %

Zpracoval: Autor.

3. 4. 1 Průměrné hodnoty a směrodatné odchylky pro všechna vybraná období

Průměrné hodnoty budou vypočítány klasickým způsobem užívaným pro výpočet aritmetického průměru. Průměr vypočteme tak, že sečteme všechny hodnoty a vydělíme je počtem hodnot v souboru. Směrodatné odchylky pro jednotlivé varianty budou pro vybraná čtyři období vypočítána za pomoci níže uvedené rovnice, kde x_i jsou jednotlivé výsledné hodnoty u vybraných čtyř období a \bar{x} je průměrná hodnota pro danou variantu.

Rovnice pro výpočet směrodatné odchylky:

$$s = \sqrt{\frac{1}{N-1} \sum_{i=1} (x_i - \bar{x})^2}$$

Varianta č. 1: Průměr: 290,25

$$s_1 = \sqrt{\frac{(245 - 290,25)^2 + (310 - 290,25)^2 + (395 - 290,25)^2 + (211 - 290,25)^2}{4}} =$$
$$= \sqrt{4922,68} = 70,16$$

Varianta č. 2: Průměr: 1,25 b.

$$s_2 = \sqrt{\frac{(1,01 - 1,25)^2 + (1,21 - 1,25)^2 + (1,63 - 1,25)^2 + (1,18 - 1,25)^2}{4}} = \sqrt{0,052125} \doteq 0,23$$

Varianta č. 3: Průměr: 59,085 \doteq 59,09

$$s_3 = \sqrt{\frac{(64,70 - 59,09)^2 + (62,16 - 59,09)^2 + (53,23 - 59,09)^2 + (56,25 - 59,09)^2}{4}} = \sqrt{20,825} \doteq 4,56$$

Varianta č. 4: Průměr: 61,387 \doteq 61,39

$$s_4 = \sqrt{\frac{(71,11 - 61,39)^2 + (62,85 - 61,39)^2 + (56,79 - 61,39)^2 + (54,80 - 61,39)^2}{4}} = \sqrt{40,3} \doteq 6,35$$

Tabulka č. 26: Srovnání průměrných hodnot s hodnotami naměřenými v analyzovaných obdobích

	Průměrná hodnota	6.funkční období	8.funkční období
Varianta č.1	290,25 ± 70,16	200	304
Varianta č.2	1,25 ± 0,23	1,04	1,39
Varianta č.3	59,09 ± 4,56	50,00	34,06
Varianta č.4	61,39 ± 6,35	48,64	31,02

Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 27: Vyhodnocení hodnot analyzovaných období vůči rozmezí průměrných hodnot

	Rozmezí průměrných hodnot	6.funkční období	8.funkční období
Varianta č.1	220,09 –360,41	200	✓ 304
Varianta č.2	1,02–1,48	✓ 1,04	✓ 1,39
Varianta č.3	54,53–63,65	50,00	34,06
Varianta č.4	55,04–67,74	48,64	31,02

Zpracoval: Autor.

Abychom mohli odpovědět na výzkumné otázky a ověřit platnost stanovené hypotézy, vybrali jsme pro analýzu dvě funkční období Senátu. Jedno období reprezentuje stejné většiny a druhé období reprezentuje většiny rozdílné. Cílem bylo zjistit, jaká je efektivita Senátu v rámci různých období, a zda má složení komor Parlamentu vliv na efektivitu Senátu. Abychom dosáhli objektivnějších výsledků analýzy, byla námi vybraná období srovnána s dalšími čtyřmi funkčními obdobími horní komory. Měření znázorněná v tabulkách č. 26 a 27 ukázala, že podle prvních dvou kritérií jsou efektivita v námi analyzovaných obdobích relativně podobné efektivitám v dalších funkčních obdobích Senátu, zatímco dle třetího a čtvrtého kritéria se efektivita očekávaným rozmezím či rozsahům vymykaly. Protože z původních výsledků nebylo možné nic bližšího usuzovat, přistoupil jsem k další analýze. Rozdělil jsem všechna období podle většin a pro každý typ většin jsem na základě stejných principů udělal vlastní analýzu – tyto analýzy jsou zakresleny do grafů č. 6 až 9. Tabulky č. 28 a 29 představují průměrné hodnoty a směrodatné odchylky naměřené v rámci všech tří období stejných většin a všech tří období rozdílných většin.

Tabulka č. 28: Srovnání průměrných naměřených hodnot v obdobích stejných a rozdílných většin

	Období stejných většin	Období rozdílných většin
Varianta č.1	218,67 ± 19,15	336,33 ± 41,55
Varianta č.2	1,08 ± 0,07	1,41 ± 0,17
Varianta č.3	57 ± 6	50 ± 11
Varianta č.4	58 ± 9	50 ± 13

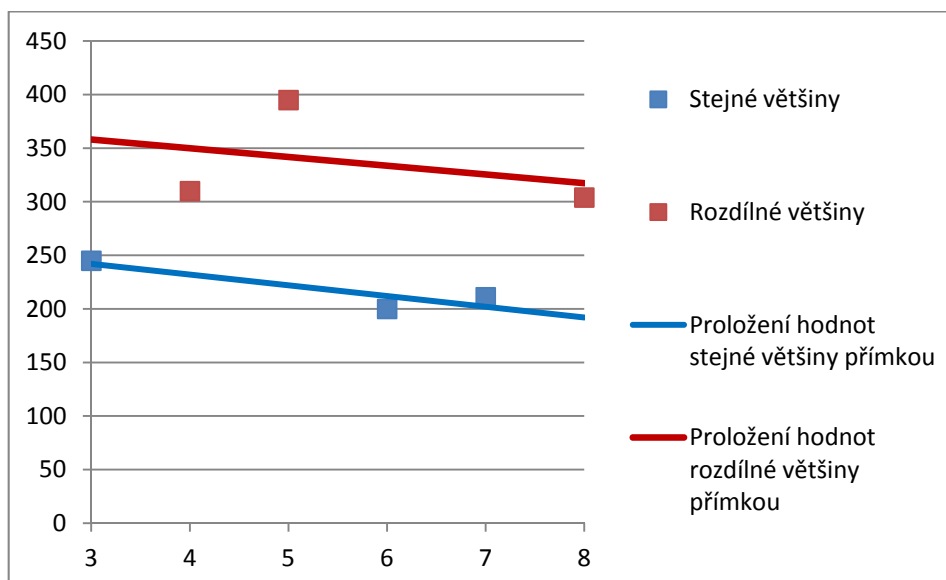
Zpracoval: Autor.

Tabulka č. 29: Rozmezí průměrných hodnot v obdobích stejných a rozdílných většin

	Rozmezí průměrných hodnot – stejné většiny	Rozmezí průměrných hodnot – rozdílné většiny
Varianta č.1	199,52–237,82	294,78–377,88
Varianta č.2	1,01–1,15	1,24–1,58
Varianta č.3	51–63	39–61
Varianta č.4	49–67	37–63

Zpracoval: Autor.

Graf č. 6: Varianta č. 1 u období stejných a rozdílných většin

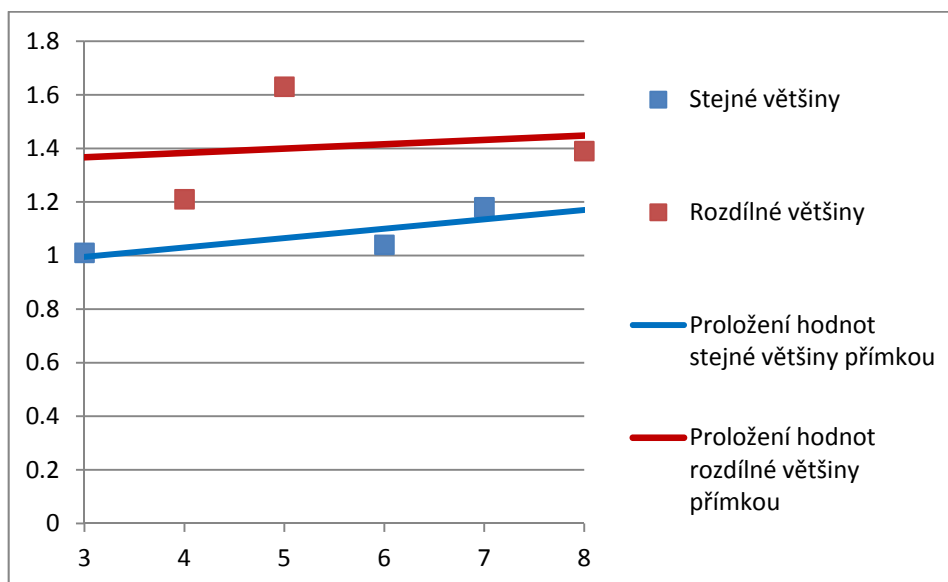


Zpracoval: Autor.

Na grafu č. 6 jsou zakresleny naměřené hodnoty z první varianty, a to jak u stejných, tak u rozdílných většin. Z grafu je vidět, že hodnoty efektivity pro stejné většiny jsou výrazně

nižší než pro rozdílné většiny. Navíc jsou hodnoty pro dané většiny konzistentní, tj. dokážeme predikovat přibližnou hodnotu efektivity Senátu na základě shody, resp. rozdílnosti většin.

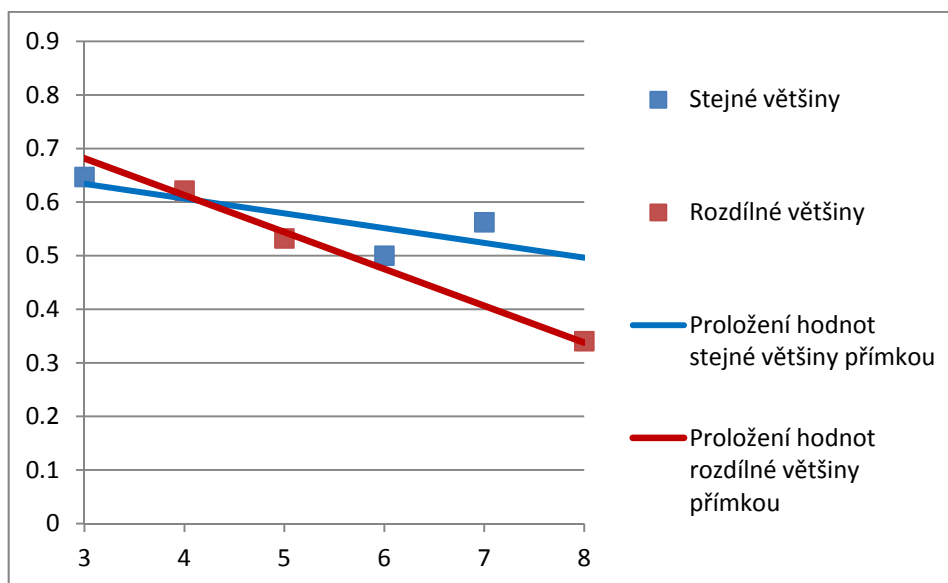
Graf č. 7: Varianta č. 2 u období stejných a rozdílných většin



Zpracoval: Autor.

Na grafu č. 7 jsou zakresleny naměřené hodnoty ze druhé varianty, a to jak u stejných, tak u rozdílných většin. Měření dopadlo podobně jako v předchozím případě, efektivita různých většin je vyšší než pro stejné většiny, navíc jsou výsledky konzistentní a dokážeme předpovídat efektivitu jen na základě shodných, resp. rozdílných většin.

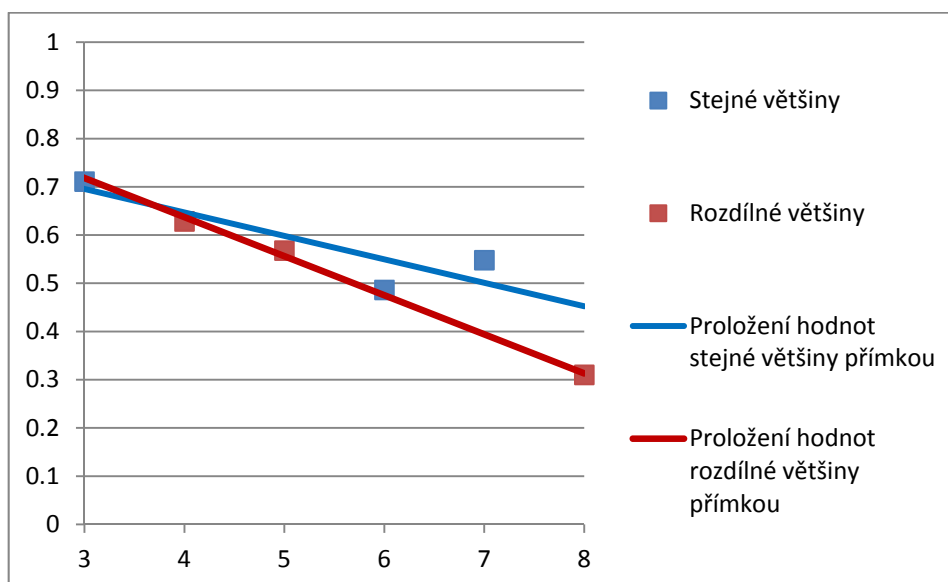
Graf č. 8: Varianta č. 3 u období stejných a rozdílných většin



Zpracoval: Autor.

Na grafu č. 8 jsou zakresleny naměřené hodnoty ze třetí varianty, a to jak u stejných, tak u rozdílných většin. Oproti předchozím variantám hodnoty kolísají nezávisle na většinách. Není možné predikovat efektivitu jen na základě většin.

Graf č. 9: Varianta č. 4 u období stejných a rozdílných většin



Zpracoval: Autor.

Graf č. 9 znázorňuje naměřené hodnoty získané ze čtvrté varianty. Stejně jako v grafu č. 8 hodnoty nezávisí na většinách, ale velmi kolísají podle různých volebních období.

3. 4. 2 Zhodnocení výsledků práce

Jak bylo uvedeno výše, první varianta či kritérium závisí jak na počtu zákonů, tak i na jejich kvalitě z pohledu Senátu. U druhého kritéria jsme eliminovali vliv množství projednávané legislativy provedením normalizace, při které se efektivita stanovuje na jeden zákon. Z naměřených hodnot je patrné, že výsledky prvního i druhého měření spolu korelují, tudíž můžeme usoudit, že počet zákonů nemá pro efektivitu Senátu zásadní význam. Tj. efektivita Senátu není ovlivněna množstvím předložených návrhů a závisí především na názoru Senátu, zda je návrh kvalitní.

Analýzou výstupu měření můžeme dospět k závěru, že v období stejných většin je efektivita Senátu výrazně nižší než v období rozdílných většin, usuzujeme tak, že v období stejných většin v obou komorách Parlamentu Senát považuje zákony za více kvalitní a nemá potřebu tolik konat. Samozřejmě kvalita zákona je subjektivní a přijatelnost zákona může záviset na tom, zda byl navržen stejnou většinou, která je v Senátu. Tímto je myšleno, že např. pravicová většina v Senátu nebude mít s přijetím návrhu zákona pocházejícího od pravicově složené Poslanecké sněmovny takový problém, jaký by mohla mít s návrhem zákona pocházejícího od levicově složené PS, a to z důvodu stejných či podobných politických preferencí.

Třetí a čtvrté měření byla založena na podobných kritériích – sledovala situaci, ve které se Senát rozhodl korigovat návrhy Sněmovny. Přestože čtvrté kritérium přihlíží k důležitosti zákonů na rozdíl od třetího, výsledky opět dopadly velmi podobně. Lze tedy usuzovat, že Senát nedělá velké rozdíly mezi typy zákonů a ke každému návrhu přistupuje jednotlivě bez ohledu na jeho typ.

Zajímavým výsledkem je, že na základě naměřených hodnot podle prvního a druhého kritéria dokážeme ohraničit očekávanou efektivitu Senátu v následujících obdobích podle typu většin, u třetího a čtvrtého kritéria efektivita na většinách vůbec nezávisí, a proto nelze očekávanou efektivitu na základě těchto kritérií stanovit. Možným výkladem nezávislosti efektivitu horní komory na typu většin u třetí a čtvrté varianty je skutečnost, že když se dostane Senát do sporu s PS, nepřihlíží se tolik na stranickou příslušnost – úspěšnost kontrolního mechanismu Senátu závisí více na daném období. Tj. Senát při stejných většinách není ve sporu s PS tak často, ale pokud už se rozhodne připomínkovat či zamítnout nějaký návrh, úspěšnost na většinách nezáleží.

Efektivita 3. a 4. kritéria byla v rozsahu $57 \pm 6 \%$ a $58 \pm 9 \%$ v období stejných většin. U období rozdílných většin se efektivita pohybovala v rozmezí $50 \pm 11 \%$ u třetího

kritéria a 50 ± 13 % u čtvrtého kritéria. Můžeme tedy usuzovat, že Senát byl v některých volebních obdobích silnější, nedokážeme však sílu Senátu předpovídat na základě rozložení sil v Senátu a Poslanecké sněmovně – síla Senátu spíše záleží na personálním složení obou komor Parlamentu.

Závěr

Tato diplomová práce se zabývala analýzou efektivnosti legislativní činnosti horní komory Parlamentu České republiky. V první kapitole práce byla představena teorie bikameralismu, historie dvoukomorových systémů a druhých komor parlamentů, na což navázala další podkapitola věnující se funkcím druhých komor. V této podkapitole byly porovnány různé funkce druhých komor rozeznávané různými autory. Nejčastěji zmiňovanou funkcí je alternovat princip reprezentace užívaný v první komoře. Horní komory by měly reprezentovat odlišné zájmy než jaké reprezentuje komora dolní. Důležitou funkcí horních komor je také revize přijímané legislativy, přičemž horní komory by měly zkvalitňovat zákonodárství a působit jako prevence chyb. I když se většina autorů shodne na několika základních funkcích, konsenzus ohledně dalších funkcí druhých komor mezi autory nepanuje.

V podkapitole zaměřené na bikameralismus v unitárních státech jsme se podívali na rozdělení druhých komor dle typu reprezentace či role, kterou v politických systémech hrají. V zásadě jsou takto rozlišovány tři typy druhých komor. Komory s územně-reprezentační funkcí, komory zastupující menšiny či určité skupiny obyvatelstva a komory, jejichž funkce spočívá v revizi přijímané legislativy. Předposlední část první kapitoly byla určena historii a zakotvení dvoukomorových parlamentů na území dnešní České republiky. I přesto, že mají druhé komory parlamentů v českých zemích jistou historii, je otázkou, do jaké míry bylo správné inspirovat se při vytváření Ústavy z roku 1992 právě touto historickou zkušeností.

V poslední podkapitole teoretické části byla popsána role Senátu v legislativním procesu, která byla následně srovnána s rolí vybraných horních komor v některých dalších unitárních státech Evropy. Český Senát v této komparaci pravomocí oproti svým starším protějškům příliš neobstál a z hlediska míry pravomocí v legislativním procesu je považován za komoru slabou. Senát České republiky je konstruován jako komora revizní, avšak bez výrazných pravomocí, které by tuto úlohu dostatečně obhájily.

Teoretické uchopení tématu bylo ve druhé kapitole nahrazeno definováním aplikované metody analýzy. Cílem této práce bylo samozřejmě poskytnout co nejobjektivnější zhodnocení efektivnosti legislativní činnosti Senátu. Navrženy proto byly čtyři varianty výpočtu efektivity, pomocí nichž bylo analyzováno šest funkčních období od roku 2000 do roku 2012. Důvodem pro vytváření vlastního metodologického rámce byla neexistence vhodné metodologie měření, která by byla již někdy využita autory zabývajícími se

institucemi a jejich činností. Abychom zamezili zkreslení analýzy zvolením metody, která se chová nestandardně pro nějaké vybrané období, rozhodli jsme se použít čtyři kritéria s různými pohledy na problematiku efektivitu.

V poslední části práce jsme poté aplikovali představenou metodu měření na vybraná období. Pro analýzu bylo původně vybráno jedno období stejných většin v obou komorách Parlamentu a jedno období většin rozdílných. Konkrétně se jednalo o šesté a osmé funkční období Senátu. U každého období byly naměřeny hodnoty na základě všech čtyř představených variant či kritérií měření. V rámci první varianty byla zkoumána efektivita Senátu za funkční období a hodnota skóre nezávisela jen na efektivitě Senátu, ale také na množství projednávaných zákonů. Efektivita Senátu byla tedy závislá na činnosti Poslanecké sněmovny. K odstranění vlivu Poslanecké sněmovny na skóre efektivitu bylo využito druhé kritérium, které vyjadřovalo, jak se Senát prosazuje nezávisle na množství zákonů. Poslední dvě varianty sledovaly efektivitu Senátu, pokud se rozhodl využít svých pravomocí a připomínkovat či zamítnout návrh zákona. Kritéria byla nastavena tak, aby efektivita přímo nesouvisela s činností Poslanecké sněmovny. Poté, co byly změřeny všechny hodnoty u těchto dvou období, bylo to stejné učiněno i s dalšími čtyřmi obdobími, čímž jsme měli dosáhnout objektivnějších výsledků analýzy. Cílem bylo zjistit, jaká je efektivita Senátu v rámci různých období, a zda má složení komor Parlamentu vliv na efektivitu Senátu.

Měření ukázala, že podle prvních dvou kritérií byly efektivitu v námi analyzovaných obdobích relativně podobné efektivitám v dalších funkčních obdobích Senátu, zatímco dle třetího a čtvrtého kritéria se efektivitu očekávaným rozmezím či rozsahům vymykaly. Protože z původních výsledků nebylo možné nic bližšího usuzovat, přistoupil jsem k další analýze. Rozdělil jsem všechna období podle většin a pro každý typ většin jsem na základě stejných principů udělal vlastní analýzu.

Tato dodatečná analýza přinesla několik zajímavých odpovědí. Zjistil jsem, že efektivita Senátu není ovlivněna množstvím projednávané legislativy a závisí především na Senátu, zda považuje předloženou legislativu za kvalitní. Analýzou výstupu prvního a druhého měření jsem dospěl k závěru, že v období stejných většin je efektivita Senátu výrazně nižší než v období rozdílných většin. Výsledky u třetího a čtvrtého měření dopadly také velmi podobně. Můžeme tedy soudit, že Senát přistupuje k zákonům jednotlivě bez ohledu na typ zákona. Zajímavým výsledkem analýzy bylo, že na základě naměřených hodnot z první a druhé varianty jsme dokázali ohraničit očekávanou efektivitu Senátu v následujících obdobích dle typu zastoupené většiny. Dle hodnot naměřených podle třetí a čtvrté varianty efektivita na většinách – tedy na složení komor Parlamentu – nezávisí. Lze usuzovat, že Senát

byl v některých funkčních obdobích silnější či efektivnější, nelze však efektivnost Senátu předpovídat na základě rozložení sil v Senátu a Poslanecké sněmovně.

V této práci byly měřeny dvě efektivity. Bodová efektivita měřila počet akcí Senátu a relativní efektivita zkoumala úspěšnost Senátu při neshodě s Poslaneckou sněmovnou. Bodová efektivita na většinách závisí a při stejných většinách tato efektivita klesá. Můžeme tedy říci, že Senát jakožto revizní komora v období stejných většin ztrácí význam a může být zbytečný. Relativní efektivita ukazuje, že při neshodě Senátu s PS nezávisí tolik na většinách, a je třeba dalšího výzkumu, abychom dokázali říci, kdy je Senát efektivní a kdy méně. Můžeme předpokládat, že tato efektivita závisí na aktuální politické situaci, personálním složení Senátu apod.

V práci se pravdivost stanovené hypotézy: *Efektivita Senátu v legislativním procesu je ovlivněna složením obou komor Parlamentu* podařilo prokázat jen u dvou variant měření, kdy se při vzniku stejných většin v obou komorách horní komora opravdu stává méně efektivní. U dalších variant se pravdivost hypotézy nepotvrdila a lze tedy říci, že se pravdivost hypotézy podařilo prokázat jen z části. Výstupní hodnotou všech měření pak byla odpověď na otázku *Jaká je efektivita Senátu v legislativním procesu*. Naměřené hodnoty všech variant představují efektivitu Senátu v různých situacích a obdobích. V odpovědi na otázku, zda lze Senát považovat za efektivní a nezbytný, lze říci, že v období stejných většin je Senát neefektivní a není tak nezbytný, avšak u období většin rozdílných toto bez další analýzy říci nelze. Výsledky měření nenabýly takových hodnot, které by umožnily utvářet jednoznačné závěry ohledně potřeby dvoukomorového parlamentu v ČR. Další výzkum v této oblasti by se měl soustředit na další analýzy efektivnosti Senátu, abychom mohli jeho roli v ústavním systému České republiky objektivně zhodnotit. Za zvážení stojí rozšíření pravomocí Senátu či změna volebního systému do takové podoby, aby nevznikaly stejné většiny v obou komorách. Role revizní komory by mohla být doplněna např. územně-reprezentačním prvkem, což by následně mohlo vést ke zvýšení efektivnosti Senátu a možnosti utvářet jednoznačnější závěry ohledně jeho existence v České republice.

PRAMENY A LITERATURA

PRAMENY

Constitution of Ireland [online]. taoiseach.gov, 29. prosince 1937 [cit. 15. května 2013].

Dostupné na

<[http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\)Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng)Nov2004.htm)>.

Constitution of the Italian Republic [online]. senato.it, 1. ledna 1948 [cit. 15. května 2013].

Dostupné na

<http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf>.

Constitution of October 4, 1958 [online]. assemblee-nationale.fr, 4. října 1958

[cit. 15. května 2013]. Dostupné na <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/>>.

Legislativní proces v Poslanecké sněmovně [online]. [cit. 15. května 2013]. Dostupné na

<<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>>.

Netherlands – Constitution [online]. servat.unibe.ch, 17. února 1983 [cit. 15. května 2013].

Dostupné na <http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html>.

Němcová vyhlásila stav legislativní nouze, šetřit se bude už od ledna [online]. iHNed.cz, 29.

října 2010 [cit. 20. května 2013]. Dostupné na <<http://zpravy.ihned.cz/c1-47573500-nemcova-vyhlasila-stav-legislativni-nouze-setrit-se-bude-uz-od-ledna>>.

Parliaments at a glance: Structure [online]. ipu.org, 2013 [cit. 26. dubna 2013]. Dostupné na

<<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>>.

Spanish Constitution [online]. congreso.es, 7. prosince 1978 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf>.

Ústavní listina Československé republiky [online]. psp.cz, 29. února 1920 [cit. 12. května 2013]. Dostupné na <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 1998 [online]. volby.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps1998/u610>>.

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2002 [online]. volby.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps2002/ps63?xjazyk=CZ>>.

Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2000 [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2000-senatni>>.

Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2002 [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2002-senatni>>.

Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2004 [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2004-senatni>>.

Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2006 [online]. ods.cz, [cit. 2. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2006-senatni>>.

Volby do Senátu Parlamentu České republiky 2008 [online]. ods.cz, [cit. 4. června 2013]. Dostupné na <<http://www.ods.cz/volebni-vysledky/2008-senatni>>.

Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů 2006 –2007 [online]. senat.cz, [cit. 2. června 2013]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2007/vyrzpr07.pdf>>.

LITERATURA

BALÍK, Stanislav a kol. *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2003. 180 s.

BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka. 1924. 345 s.

BUCHANAN, James M., TULLOCK, Gordon: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 1999. 376 s.

FERDUS, Ondřej. *Role a síla druhých komor parlamentů ve vybraných unitárních státech Evropy*. Olomouc, 2011. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, Katedra politologie a evropských studií. 74 s.

GERLOCH, Aleš. Princip dělby moci a Ústava České republiky. *Politologická revue*, 1994, roč. 1, č. 4, s. 23 – 36.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky – základy českého ústavního práva*. 4. vydání. Praha: Prospektum, 2002. 568 s.

HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Všehrd, 1995. 173 s.

KOLÁŘ, Petr a kol. *Parlament České republiky 1993 – 2001*. Praha: Linde Praha a. s., 2002. 296 s.

KYSELA, Jan. Bikameralismus. In KYSELA, Jan (ed). *Senát v České republice - proč a jaký?*. Praha: Kancelář Senátu, 1999. 127 s.

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s. r. o., 2004. 630 s.

KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část třetí – Dvoukomorové parlamenty v naší minulosti* [online]. psp.cz, 1. června 2011 [cit. 15. května 2013]. Dostupné na http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c3.php?ke_dni=1.6.2011&O=9 >.

KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav – část čtvrtá – Senát v České republice* [online]. psp.cz, 9. srpna 2010 [cit. 16. května 2013]. Dostupné na http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c4.php?ke_dni=9.8.2010&O=8 >.

LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984. 232 s.

LIJPHART, Arendt. *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999. 368 s.

PATTERSON, Samuel C., MUGHAN, Anthony. *Senates and the Theory of Bicameralism*. In PATTERSON, Samuel C., MUGHAN, Anthony (eds). *Senates: Bicameralism in the contemporary world*. Columbus: Ohio State University Press. 304 s.

RESCHOVÁ, Jana. *Druhé komory v evropských parlamentech*. *Politologická revue*, 1997, roč. 4, č. 1, s. 20 – 40.

RUSSELL, Meg: *What are Second Chambers for?*. *Parliamentary Affairs*, 2001, roč. 54, č. 3, s. 442 – 458.

SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 s.

SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra a kol. *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. 384 s.

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 477 s.

TSEBELIS, George, MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 268 s.

Abstrakt

Diplomová práce analyzuje efektivnost horní komory Parlamentu České republiky. První část práce představuje teoretická východiska bikameralismu, funkce druhých komor parlamentů, historii dvoukomorových parlamentů na území dnešní České republiky a na závěr představuje legislativní proces v ČR. Ve druhé části práce je představena vytvořená metodologie měření efektivnosti. Třetí část práce tvoří samotná analyticko-empirická studie zkoumající efektivnost Senátu na základě čtyř variant měření.

V rámci první varianty byla zkoumána efektivita Senátu za funkční období a hodnota skóre nezávisela jen na efektivitě Senátu, ale také na množství projednávaných zákonů. Efektivita Senátu byla tedy závislá na činnosti Poslanecké sněmovny. K odstranění vlivu Poslanecké sněmovny na skóre efektivity bylo využito druhé kritérium, které vyjadřovalo, jak se Senát prosazuje nezávisle na množství zákonů. Poslední dvě varianty sledovaly efektivitu Senátu, pokud se rozhodl využít svých pravomocí a připomínkovat či zamítnout návrh zákona. Kritéria byla nastavena tak, aby efektivita přímo nesouvisela s činností Poslanecké sněmovny. Cílem bylo zjistit, jaká je efektivita Senátu v rámci různých období a zda má složení komor Parlamentu vliv na efektivitu Senátu.

Pro analýzu bylo vybráno šest funkčních období Senátu – od roku 2000 do roku 2012. Jedná se o tři období stejných většin v obou komorách Parlamentu a tři období většin rozdílných. U všech období bylo provedeno měření na základě představených variant a výsledné hodnoty byly poté srovnány a zhodnoceny.

Práce přichází k několika závěrům. Efektivita Senátu není ovlivněna množstvím projednávané legislativy a závisí především na Senátu, zda považuje předloženou legislativu za kvalitní. Analýzou výstupu prvního a druhého měření dospíváme k závěru, že v období stejných většin je efektivita Senátu výrazně nižší než v období rozdílných většin. Výsledky u třetího a čtvrtého měření dopadly také velmi podobně. Můžeme tedy soudit, že Senát přistupuje k zákonům jednotlivě bez ohledu na typ zákona. Zajímavým výsledkem analýzy bylo, že na základě naměřených hodnot z první a druhé varianty jsme dokázali ohraničit očekávanou efektivitu Senátu v následujících obdobích dle typu zastoupené většiny. Dle hodnot naměřených podle třetí a čtvrté varianty efektivita na většinách – tedy na složení komor Parlamentu – nezávisí. Lze usuzovat, že Senát byl v některých funkčních obdobích silnější či efektivnější, nelze však efektivnost Senátu předpovídat na základě rozložení sil v Senátu a Poslanecké sněmovně.

Klíčová slova: bikameralismus, Česká republika, horní komora, efektivita, Senát.

Abstract

The thesis analyses the effectiveness of the Upper Chamber of Parliament of the Czech Republic. Its first part starts with presentation of theoretical basis of bicameralism, the functions of second Chambers of Parliaments, the history of bicameral Parliaments within the area of today's Czech Republic and closes with presentation of legislative process in the Czech Republic. The second part of the thesis presents the created methodology for the measurement of the effectiveness. The third part is an empiric study exploring the effectiveness of the Senate by means of four variants of measurement.

The first variant of measurement has explored the effectiveness of the Senate over the parliamentary period where the score value depended not only on the effectiveness of the Senate but also on the number of discussed bills. So the effectiveness of the Senate depended on the activity of Chamber of Deputies of the Czech Republic. I have used the second criterion to eliminate the influence of Chamber of Deputies of the Czech Republic on the score. This criterion showed how much the Senate assert itself regardless of the number of bills. The last two variants examined the effectiveness of the Senate in instances when The Senate used its power and added an amendment or rejected the bill. The criteria were set up so the effectiveness was not directly related to the activity of Chamber of Deputies of the Czech Republic. I aimed to ascertain the extent of effectiveness of the Senate in various periods and find out whether the composition of parliament chambers impacts the effectiveness of the Senate.

I have chosen six different terms of the Senate – since 2000 to 2012. The chosen period includes three periods of equal majorities and three periods of diverse majorities in both parliamentary chambers. All periods have been measured by above presented variants of measurement and the final data have been compared and evaluated.

The thesis results in several conclusions. The number of discussed bills has no influence on the effectiveness of the Senate; it is up to the Senate to consider the submitted legislative as a high-quality one. The analysis of the output data from the first and the second measurements brings us to the conclusion that the effectiveness of the Senate is significantly lower in the period of equal majorities than in the period of diverse majorities. The third and the fourth measurements brought very similar results. We can then assume that the Senate judges the bills individually without reference to the type of the bill. The entire analysis brought a very interesting outcome. Based on values measured by the first and the second variant, I was able to border the anticipated effectiveness of the Senate in the next periods

based on the type of represented majority. Values measured by the third and the fourth variants show that the effectiveness does not depend on majorities – i.e. on the composition of chambers of Parliament. We can assume that the Senate was more powerful or more effective in some periods however its effectiveness cannot be predicted on the basis of the balance of power in the Senate and Chamber of Deputies of the Czech Republic.

Key words: Bicameralism, Czech Republic, Upper Chamber, effectiveness, Senate.